

Konseptvalgutredning

Eierskap til fast eiendom



Forord

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet har Kartverket i samarbeid med Skatteetaten gjennomført en konseptvalgutredning (KVU) som legger til rette for sikker registrering, lagring og deling av opplysninger for å sikre tilstrekkelig oversikt over og kontroll med eierskap til fast eiendom.

Kartverket har ledet utredningen i samarbeid med Skatteetaten, med faglig støtte fra Menon Economics og Bekk Consulting.

Kartverket vil rette en stor takk til alle som har bidratt til utredningen, og som har møtt utredningens spørsmål og behov for avklaringer med positiv interesse og engasjement. Dette gjelder alle de virksomhetene og interessentene som har stilt opp til intervjuer, svart på spørreundersøkelser og bidratt med kunnskap og informasjon.

En stor takk rettes også til alle ansatte i Kartverket og i Skatteetaten som har bidratt aktivt i utredningsarbeidet med faglig innsikt, erfaringsdeling og leveranser, og teamet i Menon Economics og Bekk Consulting som har gjort det mulig å gjennomføre og levere denne konseptvalgutredningen innenfor tidsfristen.

Kartverket retter samtidig en spesiell takk til den tverretatlige styringsgruppen og den tverrdepartementale koordineringsgruppen som har bidratt med god oppfølging og faglig veiledning underveis i prosessen.

Dette dokumentet med vedlegg utgjør sluttrapporten fra KVU-arbeidet.

Hønefoss, juni 2025

Hannah Cook, direktør eiendomsdivisjonen Kartverket

Prosjekteier

Superside

Generelle opplysninger	
Navn og dato	KVU Eierskap til fast eiendom
Type prosjekt	Konseptvalgutredning (KVU)
Oppdragsgiver	Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)
Utførende etat	Kartverket ved divisjonsdirektør & prosjekteier Hannah Cook, avdelingsdirektør & fagmyndighet Tinglysing Kristin Bjerkestrand Eid, avdelingsdirektør & fagmyndighet Matrikkel Lars Elsrud og avdelingsdirektør forretningsutvikling Øystein Høydalsvik Skatteetaten ved divisjonsdirektør Torstein Hoem, fagdirektør Tor Ivar Grina og fagansvarlig Marthe Valde
Prisnivå (år)	2025-kroner. Alle beløp er oppgitt i millioner kroner.
Problem, behov og mål	
Problembeskrivelse	Hovedproblemet er at <i>det er ikke tilstrekkelig oversikt over og kontroll med hvem som til enhver tid eier og erverver fast eiendom i Norge.</i>
Behovsanalyse	De overordnede behovene er: • Behov for å ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap • Behov for å begrense og forhindre økonomisk kriminalitet • Behov for at offentlige myndigheter effektivt får utført sitt samfunnsoppdrag • Behov for å opprettholde et velfungerende eiendomsmarked
Samfunns mål	Tilgang til riktige opplysninger om eierskap til fast eiendom skal gi trygg og effektiv myndighetsutøvelse og gode tjenester til næringsliv og innbyggere. Dette skal redusere økonomisk kriminalitet, sikre nasjonale sikkerhetsinteresser og gi økt tillit til myndighetene
Effektmål	• E1: Norske myndigheter og private aktører har bedre oversikt, gjennom økt kvalitet på opplysningene, over hvem er reelle eiere til fast eiendom til enhver tid • E2: Norske myndigheter og private aktører har enkel tilgang til og bruk av relevante opplysninger om eiere til fast eiendom • E3: Prosessen knyttet til eiendomstransaksjoner er effektiv
Rammebetingelser	• R1: Konseptene skal bidra til etterlevelse av EUs sjette hvitvaskingsdirektiv (AMLD6) • R2: Konseptene skal sikre samsvar med personvernlovgivningen • R3: Konseptene skal ivareta Skatteetatens behov for eierskapsopplysninger til fastsetting og innkreving av skatter • R4: Konseptene må inkludere mulighet for entydig identifikasjon av utenlandske eiere, men skal ikke vurdere hvordan slik identifikasjon skal foregå
Konseptene	Kort beskrivelse
Nullalternativet	I nullalternativet tinglyses de fleste eiendomsoverdragelser, enten digitalt eller på papir. Kommuner rapporterer matrikkeldata til Kartverket. Eierskapsinformasjon er tilgjengelig via Kartverkets visningstjeneste «Eiendomsregisteret» (tidligere Se Eiendom) og historiske arkiver. Private aktører henter data fra grunnbok og matrikkel til egne private registre, og tjenestetilbydere sammenstiller og tilbyr løsninger til profesjonelle sluttbrukere. Dataflyten går kun én vei. Kartverket og Skatteetaten har ulike eiendomsregistre uten en felles standard.
K1: Forbedret grunnbok	Konsept 1 forbedrer dagens grunnbok ved å øke samsvaret mellom tinglyst og reell eier gjennom opprydding, kvalitetskontroll og økt digitalisering. Det innebærer ingen nye registreringsplikter, men benytter eksisterende matrikkelfunksjoner for bedre kobling mellom eiendom og formuesobjekter, som særlig forenkler Skatteetatens arbeid.
K2: Deling av eierskapsopplysninger	Konsept 2 innfører en felles portal som gir samlet tilgang til eierskapsopplysninger fra desentraliserte registre, som fortsatt forvaltes av ulike aktører. Portalen samler, men registrerer ikke data selv. Matrikkelen utvides til å

	inkludere formuesobjekter som ikke er matrikkelenheter, samtidig som Skatteetaten avvikler sitt register over objekter i fast eiendom. Det legges opp til høy grad av standardisering for eiendomsobjekter, men lav standardisering for eiere og relasjoner. Ingen nye registreringsplikter innføres sentralt, men rapporteringsplikter kan innføres lokalt i de desentrale registrene.			
K3: Sentralisert eierskapsregistrering	Konsept 3 innfører et sentralisert eiendomsregister som samler og standardiserer eierskap og roller til fast eiendom på ett sted. Både objekter og relasjoner får entydige definisjoner og identifikatorer. Matrikkelen utvides til å omfatte formuesobjekter som ikke er matrikkelenheter, og det er blant annet mulig å registrere kontraktsposisjoner og eiendomstransaksjoner der det tidligere ble brukt blankoskjøter. Det innføres registreringsplikt for eierskap og overdragelser. Rapportering av formuesobjekter til Skatteetaten erstattes av registrering i det sentrale registeret.			
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet				
Virkning	K0	K1	K2	K3
Investeringskostnad (NNV)	0	-371	-1 981	-2 027
Forvaltningskostnad (NNV)	0	-379	-327	-513
Prissatt nytte (NNV)	0	301	477	605
Prissatt nettonytte (NNV)		-449	-1 831	-1 935
Spart tid for øvrige offentlige myndigheter	0	Middels positiv	Stor positiv	Stor positiv
Gevinster som følge av redusert økonomisk kriminalitet	0	Ingen virkning	Stor positiv	Stor positiv
Gevinster som følge av økt fleksibilitet og endringsevne	0	Ingen virkning	Middels positiv	Stor positiv
Gevinster som følge av redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser	0	Ingen virkning	Middels positiv	Middels/stor positiv
Gevinster som følge av bedre tjenester	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Økt skatteproveny	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Endringer i tidsbruk for profesjonelle medhjelpere	0	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv
Rangering samfunnsøkonomisk lønnsomhet	4	3	2	1
Offentlige investeringsrammer (offentlige investeringskostnader, inkl. mva.)	K0	K1	K2	K3
Styringsramme (forventet kostnad)	87	504	2 288	2 356
Kostnadsramme (P85)	103	609	2 589	2 666
Konklusjon og anbefaling				
Samlet anbefaler prosjektgruppen konsept 3 (sentralisert eierskapsregistrering) . Vi vurderer at konsept 3 har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet, samt stor potensiell oppside i realopsjoner. Anbefalingen baseres på konseptenes rangering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet (inkludert både prissatte og ikke-prissatte virkninger), samt andre beslutningsrelevante forhold.				



Føringer for neste fase

Valg av konsept påvirker innholdet i forprosjektfasen, men uansett konsept kreves samarbeid mellom Kartverket og Skatteetaten. Det anbefales et felles forprosjekt med felles planlegging og koordinering. Utgangspunktet er at konsept 3 (sentralisert eierskapsregistrering) videreføres.

Forprosjektet bør fokusere på:

- Tydeliggjøring og samordning av regelverk.
- Hvordan ervervskontroll kan utformes
- Vurdering av registreringsplikts omfang
- Kobling mot aksjeregister for å avdekke eierskap
- Strategi for trinnvis gjennomføring for å redusere risiko
- Brukeroppfølging for å sikre nytte og brukervennlige løsninger.

Flere av aktivitetene kan igangsettes før forprosjektet formelt starter, men bør inngå i det videre arbeidet frem mot realisering.



Sammendrag

Det er gjennomført en utredning av mulige løsninger for å sikre at myndighetene har tilstrekkelig oversikt over og kontroll over hvem som til enhver tid eier og erverver fast eiendom i Norge. Tilgang til riktige opplysninger om eierskap i fast eiendom skal gi trygg og effektiv myndighetsutøvelse og gode tjenester til næringsliv og innbyggere. Det skal redusere økonomisk kriminalitet, sikre nasjonale sikkerhetsinteresser og gi økt tillit til myndighetene. Åpenhet rundt hvem som eier eiendom i Norge støtter et demokratisk prinsipp.

Det er ikke tilstrekkelig oversikt over og kontroll over hvem som til enhver tid eier og erverver fast eiendom i Norge.

Europa står overfor en skjerpet geopolitisk situasjon, og Norge har en viktig rolle gjennom sin strategiske beliggenhet og deltakelse i NATO. Økt sikkerhetspolitisk trussel, inkludert koblinger mellom økonomisk kriminalitet og terrorfinansiering, gir grunn til bekymring. I lys av den geopolitiske situasjonen er det spesielt behov for å ha kontroll over hvem som eier fast eiendom, som representerer store verdier i samfunnet. Enkelte eiendommer kan også ha en strategisk og sikkerhetsmessig betydning fordi de ligger i nærheten av kritisk infrastruktur. Manglende oversikt over eierskap utgjør dermed en sikkerhetspolitisk sårbarhet.

Problemet skyldes i hovedsak at dagens kilder til eierskapsopplysninger ikke har den *kvaliteten* eller *tilgjengeligheten* som ulike brukere har behov for.

Utilstrekkelig oversikt over og kontroll på hvem som eier hvilke eiendommer, gir sårbarhet og risiko knyttet til nasjonale sikkerhetsinteresser, risiko for økonomisk kriminalitet, ineffektivitet i offentlig og privat sektor, samt svekket tillit og troverdighet til myndighetene.

Registrering av erverv og riktig informasjon om hvem som eier eiendom i dag

For en som eier eller har rettigheter i fast eiendom eller borettslagsandeler innebærer tinglysing at det oppnås rettsvern for eierskapet eller rettigheten. Registreringen gjøres i grunnboken. For myndighetene er grunnboken en kilde til informasjon om og kontroll på hvem som har registrert ulike rettigheter i fast eiendom.

Tinglysing er frivillig, og de aller fleste, men ikke alle, tinglyser i dag. Det er ulike årsaker til at ikke alle erverv eller rettigheter blir tinglyst. Det kan skyldes måten ervervet skjer på, for eksempel der ervervet skjer suksessivt, eller der hele eller deler av en eiendom overdras mellom ektefeller eller samboere, eller som ledd i et arveoppgjør. Reelle eierforhold kan også være uklare. Det kan også skyldes at enkelte erverv ikke *kan* tinglyses, for eksempel fordi det gjelder et objekt som ikke er opprettet eller kan opprettes i grunnboken. Dette gjelder for eksempel eierskap knyttet til boliger i boligaksjeselskaper.

Tinglysing av en hjemmelsovergang utløser plikt til å betale dokumentavgift, noe som kan være en grunn til å unnlate tinglysing. Der et erverv ikke tinglyses, vil det i mange tilfeller foreligge avtaler mellom partene for å sikre trygghet for ervervet eller eierskapet. Også fullmakter og blankoskjøter kan brukes. Det siste forekommer blant annet ved «flipping» av eiendommer i privat regi eller i utbyggingsprosjekter, der tinglysing gjerne utsettes til eiendommen eller byggeprosjektet skal overdras til sluttbruker.

Enkelte kan også unnlate å tinglyse av mindre legitime grunner, for eksempel der man ønsker å skjule eierskap som et ledd i hvitvasking, terrorfinansiering, spionasje eller skatteunndragelse.

Flere ulike kilder til informasjon om eierskap til fast eiendom

I dag finnes informasjon om eierskap til fast eiendom i flere ulike registre og databaser, men denne informasjon er innhentet til andre formål enn eierskapsregistrering. Dette bidrar til inkonsistens i opplysninger på tvers av kilder, noe som gjør det vanskelig å få oversikt. Det er ulike beskrivelser og



tolkninger av sentrale begreper (eksempelvis begrepet eiendom) som gjør det krevende å dele, tolke og bruke eksisterende informasjon. Dette medfører merarbeid for aktører som skal rapportere og bruke informasjonen i dag.

Offentlige og profesjonelle aktører, næringsliv og privatpersoner må forholde seg til flere ulike myndigheter og flere steder hvor samme eller deler av samme informasjon rapporteres og hentes ut. Det er flere regelverk som berører eiendomsområdet. Disse bærer preg av å være fragmenterte og delvis overlappende.

Profesjonelle aktører som bistår i forbindelse med eiendomstransaksjoner opplever at de har utilstrekkelige verktøy og mangler tilgang til nødvendig informasjon til å følge opp sine plikter som for eksempel følger av hvitvaskingsregelverket.

Vi har utredet ulike konseptuelle løsninger

Gjennom utredningen er det identifisert flere ulike tiltak som vil bidra til å øke kvaliteten og tilgjengeligheten av informasjon om eierskap til fast eiendom.

Gjennom en bred mulighetsstudie der over 20 ulike mulige løsninger er vurdert, står vi igjen med tre ulike konsepter som sammenlignes med nullalternativet i alternativanalysen. De tre konseptene bidrar på ulike måter til oppnåelse av våre effektmål:

1. Norske myndigheter og private aktører har bedre oversikt (gjennom økt kvalitet på opplysningene) over hvem som er reelle eiere til fast eiendom til enhver tid
2. Norske myndigheter og private aktører har enkel tilgang til og bruk av relevante opplysninger om eiere til fast eiendom (økt tilgjengelighet)
3. Prosessen knyttet til eiendomstransaksjoner er effektiv

De tre konseptene som er inkludert i alternativanalysen er:

- **Konsept 1: *Forbedret grunnbok***
- **Konsept 2: *Deling av eierskapsopplysninger***
- **Konsept 3: *Sentralisert eierskapsregistrering***

Forbedret grunnbok er en forbedring av grunnboken med utgangspunkt i dagens systemer. Konseptet bygger hovedsakelig på eksisterende informasjon og hever kvaliteten på opplysningene registrert i grunnboken.

Deling av eierskapsopplysninger legger til rette for enklere tilgjengeliggjøring og sammenstilling av eiendomsinformasjon gjennom én felles portal. Tilgangen til opplysninger forenkles ved at informasjonen samles på ett sted. Økt grad av standardisering for noen opplysninger bidrar til økt likhet i opplysningene på tvers av kilder, men registrering og innsamling skjer fortsatt desentralisert.

Sentralisert eierskapsregistrering konsoliderer eiendomsinformasjonen og samhandlingen i økosystemet rundt fast eiendom. Konseptet innebærer én felles løsning for registrering, forvaltning, distribusjon, i tillegg til forenklet samhandling med aktører. Konseptet legger til rette for høy grad av standardisering, fremtidsrettet håndtering og organisering av eierskaps- og eiendomsinformasjon. For en profesjonell tredjepart er det foreslått enkle tekniske grensesnitt der det er én vei inn samt forenkling av verktøy.

Figur: Illustrasjoner av konseptene i alternativanalysen.



Pliktig registrering og pliktig tinglysing: Hvordan sikre åpenhet, økt og riktig informasjon om eierskap til fast eiendom

I mulighetsstudien vurderes hvilket tiltak som best sikrer informasjon om erverv og eierskap. Pliktig tinglysing og pliktig registrering er virkemidler som kan inngå i ulike konsepter for å øke måloppnåelsen. Et forbud mot blankoskjøter kan også bidra til høyere tinglysingsgrad. Tinglysing og registrering er metoder for å hente inn informasjon, mens graden av plikt er et statlig virkemiddel for å sikre at informasjonen faktisk innhentes. Tinglysing gir i tillegg rettsvern.

Pålegges plikt til tinglysing og/eller registrering, kan dette ventes å gi mer og bedre informasjon enn i dag. Vi sammenligner virkemidlene med dagens situasjon, der de fleste tinglyser frivillig. Noen lar være av legitime grunner, andre ønsker å skjule eierskap. Plikt vil i hovedsak fange opp førstnevnte gruppe.

Vurdert etter kostnader og forventet nytte fremstår pliktig registrering som mest hensiktsmessig for å sikre bedre informasjon enn i dag:

- Tinglysing skjer tidligst ved overtakelse, mens pliktig registrering kan skje tidligere og gi mer informasjon om eierskap.
- Pliktig tinglysing utløser dokumentavgift, som er en stor kostnad å pålegge enkeltpersoner som ikke tinglyser av legitime årsaker. Imidlertid vil ikke en registrerings- eller tinglysingsplikt i seg selv løse utfordringer knyttet til omgørelser og skjult eierskap, selv om brudd på plikten blir sanksjonert.
- Utfordringer knyttet til økonomisk kriminalitet, nasjonal sikkerhet og terrorfinansiering gjelder også andre formuesobjekter enn dagens matrikkelenheter. Dette faller utenfor tinglysingens område og håndteres av annet lovverk.
- Grunnboken kan utvides til å inkludere andre objekter for å øke mengden informasjon, men dette kan føre til en uklar grunnbok. Det vurderes derfor som mest hensiktsmessig at man rendyrker grunnboken som rettsvernsregister, men at annen informasjon kan registreres andre steder.
- Tinglysingsprosessen er effektiv, og fast eiendom fungerer godt som kredittobjekt. Endringer i hvilke objekter som kan tinglyses, kan svekke grunnbokens troverdighet.
- De fleste tinglyser frivillig for rettsvern. Registrering vil være komplimentert til tinglysing.

Tinglysingsplikt vil trolig gi lite informasjon relativt til kostnadene (dokumentavgift, sanksjoner, inngripen i privat sfære). Pliktig registrering kan gi mer informasjon, også tidligere i prosessen, og dekker flere formuesobjekter. Tidlig varsling kan støtte vurderinger av ervervskontroll ved eiendommer av sikkerhetsmessig betydning. En registreringsplikt for kjøpsavtaler og kontraktsposisjoner vil også forbedre datakvaliteten og gjøre bruken av blankoskjøter mindre aktuell.

Figur: Illustrasjoner av registrering i konseptene i alternativanalysen.



Alternativanalyse

Alternativanalysen er en samlet vurdering av de samfunnsøkonomiske kostnads- og nyttevirkningene for hvert konsept. Virkningene består av prissatte investerings-, drifts- og skattefinansieringskostnader, og prissatte og ikke-prissatte nyttevirkninger.

Tabellen nedenfor oppsummerer de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene relativt til nullalternativet for konseptene.

Tabell: Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Tall i tabellen er neddiskontert til 2025 og oppgitt i faste 2025-kroner. Alle tall i millioner kroner.

Virkning	K0	K1	K2	K3
Investeringskostnad (NNV)	0	-371	-1 981	-2 027
Forvaltningskostnad (NNV)	0	-379	-327	-513
Prissatt nytte (NNV)	0	301	477	605
Prissatt nettonytte (NNV)		-449	-1 831	-1 935
Spart tid for øvrige offentlige myndigheter	0	Middels positiv	Stor positiv	Stor positiv
Gvinster som følge av redusert økonomisk kriminalitet	0	Ingen virkning	Stor positiv	Stor positiv
Gvinster som følge av økt fleksibilitet og endringsevne	0	Ingen virkning	Middels positiv	Stor positiv
Gvinster som følge av redusert sårbarhet mot trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser	0	Ingen virkning	Middels positiv	Middels/stor positiv
Gvinster som følge av bedre tjenester	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Gvinster som følge av økt tillit til det offentlige	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Økt skatteproveny	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Endringer i tidsbruk for profesjonelle medhjelpere	0	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv
Rangering samfunnsøkonomisk lønnsomhet	4	3	2	1



Alle konseptene har en negativ netto nåverdi sammenlignet med nullalternativet basert på prissatte virkninger alene. Inkludert de ikke-prissatte nyttevirkningene rangeres alle konseptene over nullalternativet. Konsept 1 skiller seg ut med lavere kostnader og lavere nytte, ettersom det bygger videre på eksisterende systemer med begrenset moderniseringsgrad. Konsept 2 og konsept 3 har høyere investeringskostnader, men også større nyttepotensial – spesielt knyttet til **bedre tjenester, økt fleksibilitet og endringsevne**, samt **redusert økonomisk kriminalitet og økt nasjonal sikkerhet**.

Konsept 2 og konsept 3 rangeres over konsept 1. Dette vurderes som sannsynlig, da særlig nasjonal sikkerhet har høy enhetsverdi. I tillegg er det eksempelberegnet store ikke-prissatte nyttevirkninger for konsept 2 og konsept 3, blant annet knyttet til skattefinansieringsgevinster.

Konsept 3 rangeres over konsept 2. Dette begrunnes med at forskjellen mellom konseptenes nytteverdi fra økt fleksibilitet og endringsevne og nasjonal sikkerhet er verdt minst 104 millioner kroner over analyseperioden på 21 år. Konsept 3 har i tillegg et større nyttepotensial knyttet til opsjoner som implementering av ervervskontroll.

Konsept 1 rangeres over nullalternativet. Dette tilsier at de ikke-prissatte nyttevirkningene har en verdi som tilsvarer minst 449 millioner kroner over analyseperioden. Disse nyttevirkningene knytter seg i stor grad til effektiviseringsgevinster for offentlige myndigheter.

Anbefalt konsept

Samlet anbefaler Kartverket og Skatteetaten konsept 3 (*sentralisert eierskapsregistrering*). Konseptet har høyest investerings- og forvaltningskostnader, men også størst prissatte- og ikke-prissatte nyttevirkninger. De ikke-prissatte nyttevirkninger er avgjørende for anbefalingen, og det vurderes at disse vil overstige konseptets merkostnader. Det er også vurdert større oppside i realopsjoner i konsept 3 enn i de øvrige konseptene.

Det anbefalte konseptet vurderes til å gi høyest samfunnsøkonomisk nytte og i størst grad bidra til å nå målet om å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. Det gir også best forutsetninger for å styrke kontrollen med eiendommer av betydning for nasjonal sikkerhet. Videre er konseptet fremtidsrettet og legger til rette for en mer effektiv offentlig forvaltning hvor opplysninger registreres én gang og forvaltes ett sted. En sentralisert registrering av eierskap kan også bidra til økt tillit til offentlig sektor og bedre tjenestetilbud til både næringsliv, innbyggere og myndigheter.

Konseptet er utviklet med tanke på langsiktig anvendbarhet og er vurdert å kunne møte framtidige behov og endringer i samfunnet over en periode på 15–20 år, uten at det kreves omfattende tilpasninger. De foreslåtte tekniske og funksjonelle løsningene gir fleksibilitet og støtter opp under forenkling og effektivisering, både for offentlige myndigheter og profesjonelle aktører.



Innhold

Forord	2
Superside	3
Sammendrag	6
Innhold	11
Begrepsforklaring/ordliste	13
1 Bakgrunn for og gjennomføring av utredningen	15
1.1 Bakgrunn og mandat for utredningen	16
1.2 Organisering og gjennomføring av utredningsarbeidet	17
1.3 Om eierskaps- og eiendomsområdet	18
2 Problembeskrivelse	23
2.1 Hva er årsakene til problemet?	24
2.2 Hvilke konsekvenser vil problemet ha?	32
2.3 Hvordan vil problemet utvikle seg over tid?	34
3 Behovsanalyse	39
3.1 Overordnede behov	40
3.2 Operasjonelle behov	42
3.3 Behovskonflikter	47
4 Strategiske mål	48
4.1 Samfunns mål	48
4.2 Effektmål	48
4.3 Målkonflikter	50
5 Rammebetingelser	51
5.1 Konseptene skal bidra til etterlevelse av EUs sjette hvitvaskingsdirektiv (AMLD6)	51
5.2 Konseptene skal sikre samsvar med personvernlovgivningen	52
5.3 Konseptene skal ivareta Skatteetatens behov for eierskapsopplysninger til fastsetting og innkreving av skatter	52
5.4 Konseptene må inkludere mulighet for entydig identifikasjon av utenlandske eiere, men skal ikke vurdere hvordan slik identifikasjon skal foregå	54
6 Mulighetsstudie	55
6.1 Definere det relevante mulighetsrommet	55
6.2 Utforske mulighetsrommet	56
6.3 Utforming og grovsiling av muligheter	70
6.4 Nedvalg av konsepter: fra muligheter til anbefalte konsepter	76
6.5 Konsepter til alternativanalysen	88
7 Alternativanalyse	98
7.1 Forutsetninger for analysen og metode	98
7.2 Kostnadsvirkninger	100
7.3 Nytttevirkningene drives av økt tilgjengelighet og kvalitet i opplysningene	113



7.4	Prissatte nyttevirksomheter	115
7.5	Ikke-prissatte nyttevirksomheter	126
7.6	Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	144
7.7	Følsomhetsanalyser	145
7.8	Fordelingsvirksomheter	148
7.9	Fremtidig nytteverdi som realopsjoner	149
7.10	Samlet vurdering og anbefaling	157
8	Føringer for forprosjekt	159
8.1	Premisser for styring av forprosjektfasen	160
8.2	Foreløpige vurderinger om gjennomføringsstrategi	166
8.3	Regelverksutvikling og juridiske avklaringer	169
8.4	Plan for videre utvikling av konsepter for optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet 170	
	Vedlegg	176
	Vedlegg 1: Mandat	176
	Vedlegg 2: Merknader til relevant statistikk	180
	Vedlegg 3: Konseptspesifikke årsak-virkningskart	182

Begrepsforklaring/ordliste

Tabellen under viser en oversikt og forklaring av begreper som er sentrale for denne utredningen.

Tabell: Begrepsforklaring/ordliste.

Begrep	Definisjon/beskrivelse
Aksjeleilighet	Leilighet i boligaksjeselskap. Eierskapet knyttes til en aksje i boligaksjeselskapet. Til aksjen er det knyttet en særskilt bruksrett til en bestemt leilighet i eiendommen som boligaksjeselskapet eier.
Andel	Del av en rettighet knyttet til en eiendel.
Blankoskjøte	Signert kjøpe hvor noen felter står åpne for senere utfylling og tinglysing (Store Norske Leksikon).
Borettslagsandel	Selskapsandel i borettslag. Til selskapsandelen er det knyttet en særskilt borettsrett til en bestemt leilighet i eiendommen som borettslaget eier. Boretten kan også knytte seg til en enebolig, i betydningen frittliggende bolig.
Eiendel	Fellesbegrep for selskap og fast eiendom.
Eiendomsregisteret	Det offisielle registeret over fast eiendom, bygninger, boliger og adresser (matrikkelen) (Matrikkellova).
Eiendomsrett	Det finnes ikke en entydig definisjon av eiendomsrett, men omtales gjerne som faktisk og rettslig rådighet over et formuesgode. Eiendomsretten kan også defineres som summen av rettigheter og plikter knyttet til eierrådighet over en ting/formuesgode. Noen rettigheter til et formuesgode kan begrense eiendomsretten og da den faktiske og rettslige rådigheten. En annen rettighetshaver som ikke er eier kan ha en rettighet til eiendelen som begrenser eiendomsretten, for eksempel en rettighet en nabo har til en fast eiendom, hvor man etter denne ikke kan bygge nærmere enn 8 meter fra naboeiendommens bebyggelse.
Eierform til fast eiendom	Det er flere rettigheter som kan ha betydning for eierskap, hvor en rettighetshaver kan ha gitte eierformer til fast eiendom; eiendomsrett, festerett og framfesterett. I tillegg kan man ha en borettsrett, for eksempel gjennom å eie en andel i et boligselskap, og få borettsrett til boenhet i boligselskapet, og dermed anses som eier av boenheten.
Eierskap	Helt eller delvis direkte og indirekte kontroll over aksjer og fast eiendom.
Eierstruktur	Sammensetning av eierskapet.
Erverv	Det å skaffe, kjøpe, arve, få, eller tilegne seg noe.
Faktisk råderett	Retten til å utnytte, bruke og ødelegge en eiendel, for eksempel rett til å hugge ved i skog eller bruke en hytte.
Fast eiendom	Grunn samt eventuell bebyggelse som finnes på denne. Fast eiendom er et allment begrep som defineres med ulik detaljeringsgrad i flere regelverk. I matrikkelen er det definert fem forskjellige typer enheter fast eiendom kan registreres som, jf. matrikkelloven §3 bokstav b. Den vanligste eiendomstypen er grunneiendom (Felles datakatalog).
Fester	Rettighetshaver som har en festerett til grunnen for fast eiendom, og eier som regel bygningene på denne (Statens Kartverk).
Festerett	Rett til å leie tomt/grunn av noen, for å kunne bygge hus, hytte eller annen bygning på tomten (Statens Kartverk).
Fiktive rettighetshavere	En som fremstår som rettighetshaver uten å være det.
Formuesobjekt	Omfatter både fysiske (materielle) og ikke-fysiske (immaterielle) objekter. Brukes på samme måte som begrepet eiendel.
Grunnbok	Tinglysingsregisteret.
Grunneier	Rettighetshaver som eier grunnen til fast eiendom. I et festeforhold fester grunneier bort sin eiendom til den som fremgår som "fester".
Hjemmelshaver	Den som er registrert som eier eller fester i grunnboken.
Hjemmelsoverføring	Overføring av grunnbokshjemmel til fast eiendom, festerett eller borettslagsandel.



Komplisert eierstruktur	Eierstruktur der det krever mye arbeid å finne frem til reell rettighetshaver.
Kontraktsposisjon	Rettighetene og forpliktelsene knyttet til en kjøpekontrakt for en bolig under oppføring. Kontrakten kan selges videre før boligen er ferdig, slik at ny kjøper overtar rettigheter og plikter i kontrakten.
Matrikkelen	Eiendomsregisteret, se ovenfor.
Opsjon	En rett, men ikke en plikt, til å foreta et valg i fremtiden. Eksempelvis en rett til på et tidspunkt å kjøpe eller selge noe til en tidligere fastsatt pris (Store Norske Leksikon).
Pantebok	Tinglysingsarkivet.
Profesjonelle aktører som bistår i eiendomstransaksjoner	Medhjelpere med konsesjon til å drive eiendomsmegling og/eller bevilling til å drive advokatvirksomhet.
Realopsjon	Innebærer en utsettelse av en beslutning om iverksettelse av tiltak inntil man får ny informasjon som kan være avgjørende for tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet (DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser).
Reell rettighetshaver	Fysisk person som i siste instans eier eller kontrollerer registreringspliktig virksomhet. Krever minst 25 prosent eierskap eller kontroll, direkte, indirekte eller gjennom avtale. Definert ulikt i lov om register over reelle rettighetshavere og hvitvaskingsloven (Lov om register over reelle rettighetshavere § 3.).
Rettighet	Definerer det man har krav på/rett til, for eksempel ved at det er bestemt i lov, forskrift eller ved avtale. Rettigheten kan være tidsbestemt eller evigvarende, eksklusiv eller ikke-eksklusiv.
Rettighetshaver	Den som har en type rettighet knyttet til en eiendel (rettighetssubjektet).
Rettighetstyper	For eksempel: eiendomsrett, festerett, opsjon, bruksrett (for eksempel jaktrett, veirett og borett), fullmakt, rett til å avsette/utpeke styremedlemmer med mer.
Rettsvern	Rettsvern betyr at en rettighet er beskyttet mot å bli slettet eller forringet i verdi grunnet handlinger fra den tidligere innehaver eller som følge av gjeldsforfølgning mot vedkommende (Norges Domstoler).
Rettslig rådighet	Rett til å selge, gi bort, stifte bruksrettigheter til eller pantsette en eiendel.
Selskap	Næringsdrivende juridisk person som har eiere, i denne sammenhengen begrenset til aksjeselskap, allmennaksjeselskap og europeisk selskap (Brønnøysundregistrene).
Skatteetatens eiendomsregister (SERG)	Skatteetatens interne fagsystem for opplysninger om eierskap til fast eiendom for skatteformål inneholder opplysninger om alle eiendommer i Norge som benyttes som grunnlag for beregning av formueskatt.
Skjult eierstruktur	Komplisert eierstruktur hvor formålet er å tildekke hvem som er bakenforliggende eiere.
Tinglysing	Offentlig registrering av rettigheter og forpliktelser som angår fast eiendom.
Ultimat eier	Den eller de fysiske personene som i siste instans eier eller kontrollerer et selskap eller fast eiendom.



1 Bakgrunn for og gjennomføring av utredningen

Europa står overfor en ny geopolitisk virkelighet. Her spiller Norge en viktig rolle gjennom sin geografiske plassering, som del av et Nordisk NATO-samarbeid og med en sentral rolle i Arktis og nordområdene. De årlige trusselvurderingene¹ til Etterretningstjenesten, Politiets sikkerhetstjeneste og Nasjonal sikkerhetsmyndighet viser at den sikkerhetspolitiske situasjonen er tilspisset de senere årene, med økt risiko for uønskede hendelser på norsk jord og med tydeligere koblinger mellom økonomisk kriminalitet og terrorfinansiering.

Enkelte eiendommer kan også ha en strategisk og sikkerhetsmessig betydning fordi de ligger i nærheten av kritisk infrastruktur, som havner, forsvarsanlegg eller kraftforsyning. Dette kan være næringseiendommer, ferieboliger, landbruks- og skogeiendommer eller annen type eiendom. Regjeringen vil *styrke kontrollen med eiendom av betydning for nasjonal sikkerhet*². I dette ligger ønske om å kartlegge utfordringer knyttet til skjult eierskap i fast eiendom, herunder en eventuell tinglysingsplikt, og se nærmere på hvordan en plikt til å søke tillatelse til kjøp av visse eiendommer eventuelt kan reguleres.

Tilgang til riktige og oppdaterte opplysninger om eierskap til fast eiendom er nødvendig for å sikre en trygg og effektiv myndighetsutøvelse. Slike opplysninger er også nødvendige for å kunne tilby gode offentlige tjenester til privat næringsliv og privatpersoner. Både offentlige myndigheter, private virksomheter og enkeltpersoner er avhengige av denne informasjonen for å kunne ta informerte beslutninger, ivareta rettigheter og sikre en rettferdig forvaltning. I tillegg spiller eierskapsinformasjon en sentral rolle i arbeidet med å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser og effektivt bekjempe økonomisk kriminalitet.

Selv om Norge har godt etablerte offentlige eiendomsregistre som inneholder opplysninger om eierskap til fast eiendom, dekker ikke eksisterende ordninger i tilstrekkelig grad dagens behov, særlig med tanke på ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsbehov og effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Dagens løsninger dekker heller ikke nye behov som dukker opp. Dette begrenser myndighetenes mulighet til å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, som hvitvasking og skatteunndragelse, og svekker evnen til å beskytte nasjonale sikkerhetsinteresser. Den skjerpede geopolitiske situasjonen understreker behovet for bedre oversikt over og kontroll med hvem som til enhver tid eier og erverver fast eiendom i Norge, særlig de eiendommene av sikkerhetsmessig betydning. Det er derfor nødvendig å utrede konsepter som på en bedre måte dekker behovene for opplysninger om eierskap til fast eiendom i Norge.

I dag er det flere ulike og spredte kilder til opplysninger om eierskap til fast eiendom. Det er ingen felles, autoritativ kilde som eierskapsopplysninger kan hentes fra. Regelverk og definisjoner knyttet til eierskaps- og eiendomsområdet varierer på tvers av kildene. De viktigste kildene til opplysninger om eierskap til fast eiendom er grunnboken, matrikkelen og Skatteetatens eiendomsregister for opplysninger om eierskap til fast eiendom for skatteformål. Ingen av disse gir full oversikt over faktisk eierskap.

Tilgjengeligheten til opplysningene i registrene er ulik, både av juridiske og tekniske årsaker. Opplysninger fra matrikkelen og grunnboken er i utgangspunktet offentlige, mens eierskapsopplysningene som Skatteetaten har, er ikke tilgjengelige for bruk til annet enn skatteformål.

Det er behov for teknisk modernisering av flere systemer som i dag håndterer opplysninger om eierskap til fast eiendom. Dette gjelder blant annet det elektroniske grunnboksystemet og matrikkelen. Slik systemene er utformet i dag har de manglende evne til å håndtere endrede og nye behov. Endrede behov knyttet til opplysninger om eierskap til fast eiendom vil påvirke Kartverkets og andre myndigheters mulighet til å utføre sine samfunnsoppdrag på en effektiv måte i årene fremover. Det er

¹ Regjeringen (2024). [Årets trusselvurderinger er presentert - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/arets-trusselvurderinger-er-presentert-/doc2712272)

² Meld. St. 15 (2023–2024). [Felles verdier – felles ansvar](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-vedtak/Meld-St-15-2023-2024/Felles-verdier-felles-ansvar)

derfor behov for å utrede hvilke konsepter som på best mulig måte kan sørge for tilstrekkelig oversikt over og kontroll med hvem som eier og erverver fast eiendom i Norge.

1.1 Bakgrunn og mandat for utredningen

Siden 2022 har Kartverket vurdert ulike problemstillinger knyttet til tinglysningsplikt og eierskap til fast eiendom.

1.1.1 Tidligere utredninger

Det er flere offentlige rapporter og utredninger som er relevante for å forstå bakgrunnen for innholdet i denne utredningen. Disse er blant annet:

- Skatteetaten, Kartverket og Brønnøysundregistrenes rapport «Kartlegging av offentlige myndigheters mulige bruk av opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom» av 22. desember 2023
- Skatteetatens «Konseptvalgutredning Eierskapsopplysninger aksjer» av november 2024
- Skatteetatens rapport «Skjult eierskap til fast eiendom» av 21. desember 2022
- Skatteetatens konseptrapport «Fremtidens eiendomsområde (FREM)» av 5. juli 2022
- Kartverkets rapport om pliktig tinglysing av 11. mars 2022
- NOU 2023:28 Investeringskontroll – En åpen økonomi i usikre tider av 4. desember 2023
- «Ejendomsregistrering i de nordiske lande» av 2006³
- "Nordisk praksis" – Notat til KDD 31. januar 2023

1.1.2 Anmodningsvedtak og Stortingsmeldinger

Oppdraget har bakgrunn i to stortingsmeldinger, en rekke anmodningsvedtak og EUs sjette hvitvaskingsdirektiv:

- Stortingsmeldinger og anmodningsvedtak
 - Meld. St. 9 (2022–2023) – Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet
 - Meld. St. 15 (2023–2024), Felles verdier – felles ansvar — Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet, jf. justiskomiteens Innstilling 412 S (2023-2024) med følgende anmodningsvedtak fra Stortinget:
 - Stortingets anmodningsvedtak 2023-2024 nr. 756: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å innføre obligatorisk registrering av eierskap i fast eiendom.»
 - Stortingets anmodningsvedtak 2023-2024 nr. 757: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å innføre et forbud mot blankoskjøter, hvor det vurderes et unntak for utbyggingsprosjekt.»
 - Stortingets anmodningsvedtak 2023-2024 nr. 758: «Stortinget ber regjeringen utrede en plikt til å søke tillatelse til kjøp av visse eiendommer, herunder om det bør være begrensninger i hvem som kan kjøpe eiendom nær viktige militære installasjoner.»
 - Stortingets anmodningsvedtak 2021-2022 nr. 35: «Blankoskjøter og plikt til tinglysing»
- EUs sjette hvitvaskingsdirektiv
 - Direktiv (EU) 2018/843 artikkel 32b, som er del av EØS-avtalen, stiller krav om tilgang til opplysninger om eierskap i fast eiendom for visse offentlige myndigheter, som grunnboken i dag er antatt å ivareta. Videre stiller direktiv (EU) 2024/1640 (EUs sjette

³ Lenke: [register-bog011106](https://register-bog011106.no).

hvitvaskingsdirektiv) artikkel 18, som er antatt å være EØS-relevant, ytterligere krav om tilgang til opplysninger om eierskap og andre rettigheter i fast eiendom.

1.1.3 Mandat

Oppdragsbrev ble sendt fra Kommunal- og distriktsdepartementet til Kartverket og Skatteetaten 28.11.2024 (se vedlagt oppdragsbrev i Vedlegg 1).

I mandatet spesifiseres det at skal gjennomføres en konseptvalgutredning som legger til rette for sikker registrering, lagring og deling av opplysninger for å sikre tilstrekkelig oversikt over og kontroll med eierskap til fast eiendom. Det skal legges vekt på prinsippet om at samme opplysning bare skal samles inn én gang, og at offentlig sektor skal dele data når den kan og skjerme data når den må.

Utredningen skal ta hensyn til konseptvalgutredningen for eierskap til aksjer, og til avhengigheter mot annet pågående arbeid. Dersom det avdekkes muligheter for kortsiktige tiltak innenfor eksisterende regelverk og registre, skal disse synliggjøres. Utredningen skal videre ta utgangspunkt i gjeldende regelverk og prosesser, men ikke være avgrenset av disse. De konseptuelle alternativene som vurderes skal kunne registrere entydig identifikasjon av utenlandske eiere, uten å vurdere hvordan slik identifikasjon skal skje.

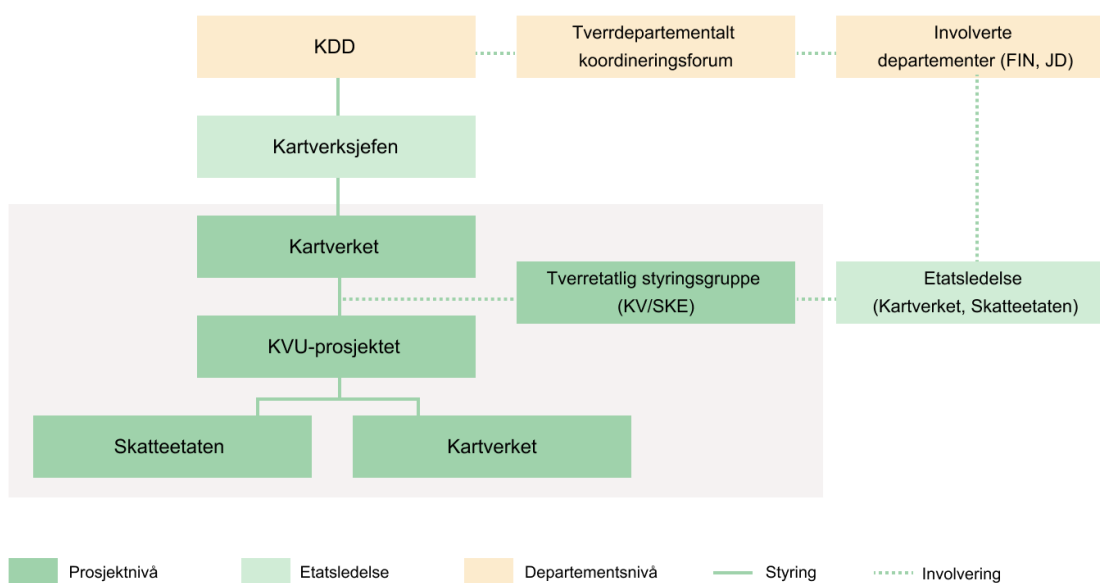
Skatteetaten skal delta aktivt i deler av arbeidet, særlig ved behov for endringer og samordning av prosesser, systemer og regelverk. Andre offentlige aktører inviteres med etter behov. Ulike interessentgrupper fra offentlig og privat sektor skal involveres i arbeidet.

1.2 Organisering og gjennomføring av utredningsarbeidet

Det er etablert en koordinerende gruppe for å følge opp utredningen i departementene bestående av representanter fra Kommunal- og distriktsdepartementet, Finansdepartementet og Justisdepartementet. Gruppen ledes av Kommunal- og distriktsdepartementet og det er gjennomført fem møter hver med henholdsvis utredende etater og departement.

Kartverket har ledet utredningen i samarbeid med Skatteetaten. Kartverket og Skatteetaten har etablert en tverretattlig styringsgruppe.

Figur 1-1: Organisering av utredningsarbeidet og styringsstruktur.

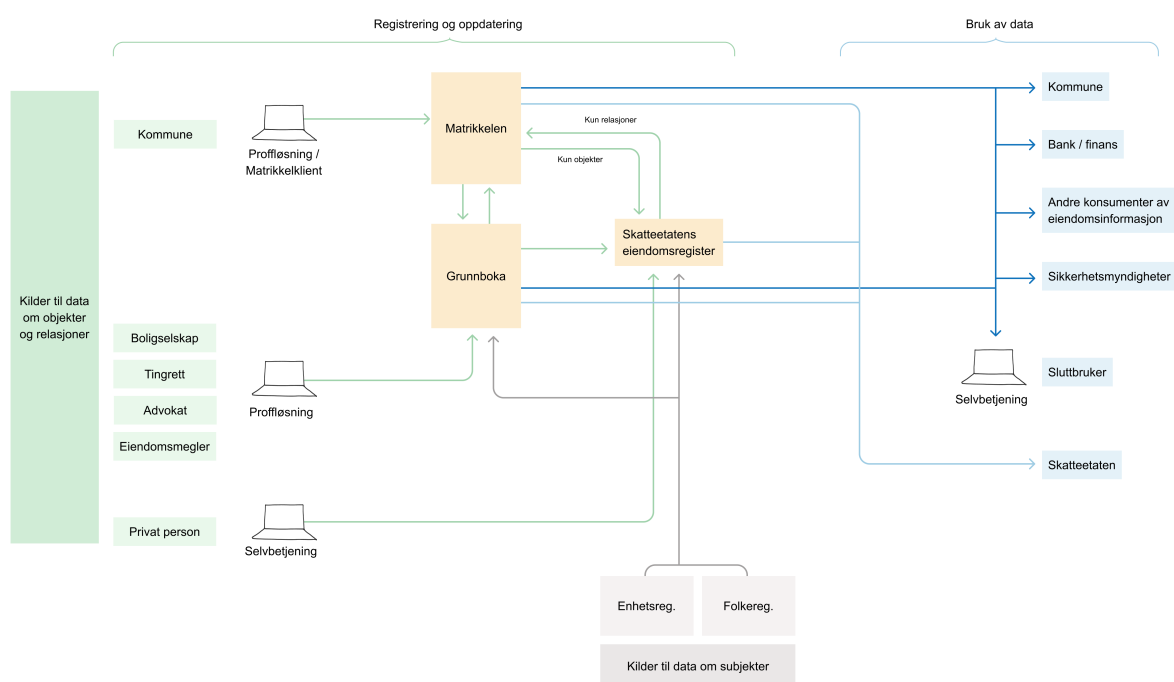


1.3 Om eierskaps- og eiendomsområdet

1.3.1 Eierskaps- og eiendomsområdet i Norge

Matrikkelen og grunnboken danner sammen det primære grunnlaget for offisielle opplysninger om fast eiendom i Norge. Matrikkelen omfatter sentrale opplysninger om de enkelte eiendommene (matrikkelenhetene) og grunnboken inneholder tinglyste rettigheter til eiendommene. I tillegg til matrikkelen og grunnboken finnes det en relevant mengde oppdatert informasjon om eierskap til fast eiendom i Skatteetatens eiendomsregister. Dagens arkitektur for eierskaps- og eiendom er illustrert i figuren under. I de neste kapitlene går vi nærmere inn på matrikkelen, grunnbok og Skatteetatens eiendomsregister.

Figur 1-2: Illustrasjon av dagens arkitektur for eierskaps- og eiendomsområdet i Norge.



1.3.1.1 Matrikkelen og matrikkelføring

Matrikkelen



Formål

Matrikkelen inneholder opplysninger om den enkelte eiendom som er nødvendig for planlegging, utbygging, bruk og vern av fast eiendom.

Opplysninger som registreres

- Bygningene som er registrert på en eiendom
- Bygningstype og bygningsstatus
- Grenser for eiendommene
- Eierseksjonering
- Adresse/Gårds- og bruksnummer

Matrikkelen er en nasjonal fellesløsning og Norges offisielle eiendomsregister. Registeret inneholder de offisielle opplysningene om eiendomsgrenser, arealer, bygninger, boenheter og adresser. Matrikkelloven fastslår at matrikkel skal inneholde opplysninger om den enkelte eiendom som er nødvendig for planlegging, utbygging, bruk og vern av fast eiendom.



Kommunene er lokal matrikkelmyndighet og det er kommunene som oppdaterer data i matrikkelen basert på kommunal saksbehandling. Kommunene oppdaterer matrikkelen direkte gjennom en matrikeloppdateringsklient. Gjennom innsynsløsningen Eiendomsregisteret (tidligere Se Eiendom) kan alle gjøre oppslag på eiendommer og se hva som er registrert i matrikkelen, det vil si informasjon om en eiendom og tilhørende bygninger, boliger og adresser.

Eierskapsopplysninger i matrikkelen kommer i all hovedsak fra grunnboken og utveksling av data mellom matrikkel og grunnbok skjer kontinuerlig, men er avgrenset til tinglyste eierforhold. For eiendommer (matrikkelenheter) registrert i matrikkelen, men som ikke har grunnboksblad så oppdateres informasjon om eier eller fester direkte i matrikkelen av enten kommunen eller Kartverket.

1.3.1.2 Grunnbok og tinglysing

Grunnboka



Formål

Grunnboka er et offentlig register som viser tinglyste rettigheter og forpliktelser i eiendom.

Opplysninger som registreres

- Tinglyste rettigheter, forpliktelser og heftelser

Grunnboken er et register over tinglyste rettigheter og heftelser i fast eiendom og andeler i borettslag. Grunnboken er et realregister, som betyr at registeret er ordnet etter den enkelte faste eiendom/borettslagsandel, og ikke de fysiske eller juridiske personene som har rettigheter i den faste eiendommen/borettslagsandelen. Følgende objekter kan registreres med eget grunnboksblad: grunneiendom, festegrunn, anleggseiendom, jordsameie, eierseksjon og borettslagsandel. Hver matrikkelenhet har et eget grunnboksblad, som inneholder opplysninger om hjemmel, heftelser og grunndata.

Tinglysing innebærer registrering av opplysninger i grunnboken og gir rettsvern for å sikre rettigheter i fast eiendom og borettslagsandeler. Tinglysing er frivillig i Norge, både når det gjelder erverv av eiendomsrett og andre begrensede rettigheter i fast eiendom. Siden det er frivillig å tinglyse, inneholder grunnboken kun opplysninger om de rettighetene partene har valgt å tinglyse. At en person er registrert som tinglyst eier av en fast eiendom eller rettighet i grunnboken er altså ikke ensbetydende med at vedkommende også er reell eier.

Tinglysing kan enten skje ved digital innsendelse via aktører som har avtale med Kartverket om elektronisk tinglysing, eller det kan skje ved innsendelse av fysiske dokumenter til Kartverket. Ved digital innsendelse kontrollerer Kartverket den elektroniske registreringen ved en automatisk validering, eventuelt supplert med en manuell kontroll av om vilkårene for tinglysing er oppfylt. Ved innsendelse av fysiske dokumenter kontrollerer Kartverket at dokumentet oppfyller vilkårene for tinglysing, og registrerer deretter et utdrag av dokumentet manuelt i grunnboken. Grunnboken for fast eiendom er i dag et elektronisk register som delvis inneholder konverterte data fra de manuelle grunnbøkene, der noen data skriver seg helt tilbake til 1600-tallet.

1.3.1.3 Ansvarsforhold og roller i forvaltning av matrikkel og grunnbok

Det er Kartverket som er sentral matrikkelmyndighet, med ansvar for ordning, drift og forvaltning av matrikkelen. Kommunene er lokal matrikkelmyndighet med ansvar for å utføre oppmålingsforretninger og føre matrikkelen i kommunen. Det er registerførere hos Kartverket som er tinglysingsmyndighet for dokumenter som gjelder fast eiendom og borettslagsandeler.

1.3.1.4 Skatteetatens eiendomsregister

Skatteetatens eiendomsregister



Formål

Skatteetatens eiendomsregister inneholder opplysninger om alle eiendommer i Norge som benyttes som grunnlag for beregning av formueskatt.

Opplysninger som registreres

- Opplysninger fra matrikkelen og grunnboka
- Ikke-tinglyste eierforhold rapportert inn av skattepliktig
- Tredjepartsopplysninger (Boligselskap mv.)

I Skatteetatens eiendomsregister føres det opplysninger om eiendommer i Norge, reelle eiere og opplysninger som utgjør grunnlaget for formuesverdsettelse, som byggeår, eiendomstype og areal. Disse danner grunnlaget for eiendomsopplysninger som forhåndsutfylles på skattemeldingen om eierskap, grunnlaget for verdsettelse og formuesverdi per 31.12 hvert år. Opplysningene kvalitetssikres og oppdateres gjennom fastsetting i skattemeldingen av de skattepliktige selv. Hovedformålet for opplysningene er fastsetting av formues- og inntektsskatt (inkl. utleie og realisasjon). Kommuner med eiendomsskatt har anledning til å benytte Skatteetatens fastsatte formuesgrunnlag for boligeiendom som grunnlag for utskrivning av eiendomsskatt.

Hovedkilden i registeret (ut over den enkeltes skattemelding) er Kartverkets registre. Skatteetatens eiendomsregister inneholder noe tilleggsinformasjon om eiendommene som ikke kan hentes fra Kartverket. Eksempelvis blir opplysninger om eierskap i boligaksjeselskaper årlig rapportert til skattemyndighetene.

Tinglysing av eiendomsoverdragelser i Norge er frivillig, og Skatteetaten mottar årlig om lag 18 000 påstander om annet eierforhold enn det tinglyste. Skatteetatens eiendomsregister har i dag omtrent 165 000 eiendommer som er registrert uten eier og omtrent 60 000 eiendommer registrert på eier som er død. Skatteetatens eiendomsregister har ikke opplysninger om eiendom som nordmenn eier i utlandet.

1.3.1.5 Aktuelle regelverk for eiendomsområdet

Det finnes en rekke regelverk som er aktuelle for eiendomsområdet i Norge. Dette er vist i tabellen under. Vi gjør oppmerksomme på at listen under ikke er uttømmende, men er inkludert for å illustrere omfanget av regelverk som kan berøres av konsepter som utredes i denne utredningen.

Tabell 1-1: Aktuelle regelverk for eiendomsområdet i Norge.

Lov	Om loven	Berørte parter
Tinglysingsloven	Regulerer registrering, gjennomføring og rettsvirkningen av tinglysinger.	Kjøpere og selgere av eiendom. Långivere/banker. Personer eller selskaper som eier grunn eller fast eiendom. Personer eller selskaper som leier grunn gjennom langsiktige festekontrakter. Matrikkelførere og kommuner ansvarlige for eiendomsregistrering. Advokater og eiendomsmeglere som bistår eiendomstransaksjoner og juridiske avtaler. Myndigheter som har ansvar for tvangsfullbyrdelse og inkasso.

		Tredjepart som har krav eller rettigheter knyttet til en eiendom.
Tomtefeste- loven	Regulerer avtaler om tomtefeste. Dette er når eiendomsrett til en bostad eller bygning og eiendomsrett til grunnen er på ulike hender.	Festere som leier en tomt under en tomtefesteavtale. Utleiere som eier tomten som leies ut til festere. Eiendomsmeglere som håndterer kjøp og salg av festetomter eller boliger på festetomter. Banker som gir lån med sikkerhet i festetomter eller eiendommer oppført på festetomter. Domstoler som håndterer tvisteløsninger.
Dokument- avgiftsloven	Fastsetter avgift ved tinglysing av hjemmelsdokument til fast eiendom, samt dokumentavgift ved overføring av aksjeeierskap.	Kjøpere og selgere av eiendom. Långivere/banker. Advokater og eiendomsmeglere som bistår eiendomstransaksjoner og juridiske avtaler.
Lov om register over reelle rettighets- havere	Pålegger virksomheter å ha oversikt over og kunne dokumentere reelle eiere og rettighetshavere i virksomheten.	Selskaper, stiftelser, foreninger, ideelle organisasjoner o.l. Banker, advokater, revisorer og eiendomsmeglere. Reelle rettighetshavere.
Matrikkeloven	Skal sikre tilgang til viktige eiendomsopplysninger, ved at det blir ført et register over alle faste eiendommer i landet.	Grunneiere. Utbyggere, arkitekter og eiendomsutviklere som må sikre at endringer i eiendomsstrukturen blir korrekt registrert i matrikkelen. Kommuner, via ansvaret for eiendomsforvaltning. Aktører som utfører oppmålingsarbeid knyttet til eiendomsgrenser. Domstoler som håndterer tvister om eiendomsgrenser.
Eierseksjons- loven	Regulerer rettsforholdene til seksjonerte eiendommer (oppdelte bygg inn i flere enheter).	Utbyggere og eiendomsutviklere. Seksjonseiere og kjøpere. Kommunen. Advokater og eiendomsmeglere.
Konsesjons- loven	Regulerer og kontrollerer omsetningen av fast eiendom for å verne landbrukets produksjonsarealer, miljø, bosetting og andre interesser.	Kjøper og selger av eiendom. Kommuner (behandler konsesjonssøknader). Banker. Advokater og eiendomsmeglere.
Jordskifteloven	Har som formål å tilrettelegge for effektiv og rasjonell utnytting av fast eiendom og ressurser. Dette omhandler blant annet oppdeling av eiendommer eller opprettelse av sameier via jordskifteretten.	Grunneiere og brukere av grunnen. Kommuner (F.eks. hvis jordskifte påvirker offentlig grunn). Domstol (Jordskifteretten).

I tillegg er EUs femte hvitvaskingsdirektivet aktuelt for eiendomsområdet. Hvitvaskingsdirektivet har som formål å beskytte EUs finansielle system mot misbruk til hvitvasking og terrorfinansiering. Hvitvaskingsdirektivet er nærmere omtalt i vedlegg C Juridisk.



1.3.2 Eiendomsområdet i de nordiske landene

Eierregistrering til fast eiendom har flere likhetstrekk på tvers av de nordiske landene, men det er samtidig noen vesentlige forskjeller, spesielt med tanke på dokumentavgiften og plikten til å tinglyse.

1.3.2.1 Danmark

I Danmark ligger tinglysingsmyndigheten til Tinglysingsretten, og er dermed fortsatt en domstolsoppgave. I Danmark er tinglysing frivillig. All tinglysing skal skje digitalt. Dokumentene registreres i Tingbogen. Objektinndelingen i Tingbogen bygger på Matrikelen.

Matrikelen, Danmarks eiendomsregister hører innunder Geodatastyrelsen. Fordi ikke alle erverv blir tinglyst, har Danmark også opprettet et nytt register, «Ejerfortegnelsen», som skal være et autoritativt register over de faktiske eiere og administratorer av all fast eiendom i Danmark.

Danmark har en dokumentavgift på 0,6 prosent av kjøpesum.

1.3.2.2 Sverige

I Sverige ligger både ansvaret for matrikkelen og for tinglysing (inskrivning) hos Lantmäteriet. Lantmäteriet er en svensk statlig myndighet som forvalter geografisk informasjon, fastsetter stedsnavn, og har ansvaret for de geodetiske referansesystemene og eiendomsinndelingen i Sverige. Både matrikelinformasjon og tinglysingsinformasjon blir registrert i deres «Fastighetsregister».

I Sverige er dokumentavgiften på 1,5 prosent for privatpersoner og 4,25 prosent for virksomheter. Sverige har pliktig tinglysing, med en plikt til å tinglyse innen tre måneder, men regelverket inneholder i begrenset grad kontrollmekanismer eller sanksjonsmuligheter.

1.3.2.3 Finland

I Finland ligger både ansvaret for matrikkelen og for tinglysing (inskrivning) hos Lantmäteriverket, på lik linje som i Sverige.

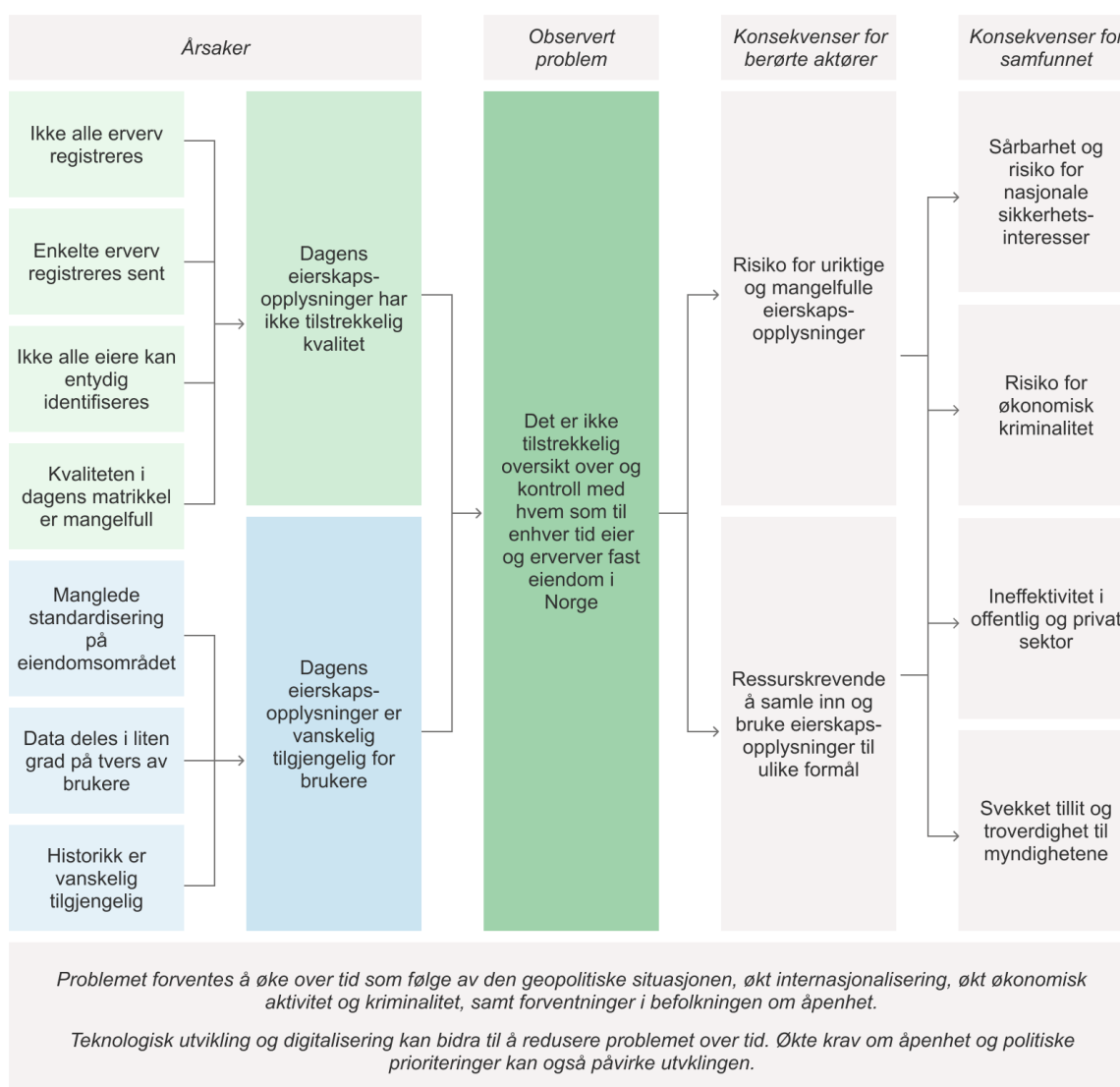
Finland har ingen dokumentavgift, men praktiserer en lignende overføringsskatt på 4 prosent når den materielle eiendomsoverdragelsen inntreffer. Finland praktiserer i likhet med Sverige pliktig tinglysing, med en plikt til å tinglyse innen seks måneder etter at eiendomsretten har gått over til ny eier.

2 Problembeskrivelse

Hovedproblemet er at *det er ikke tilstrekkelig oversikt over og kontroll med hvem som til enhver tid eier og erverver fast eiendom i Norge*. Problemet skyldes i hovedsak at dagens kilder til eierskapsopplysninger ikke har den *kvaliteten* eller *tilgjengeligheten* som ulike brukere har behov for. Dette skyldes en rekke ulike rotårsaker, som er illustrert i figuren nedenfor. Utilstrekkelig oversikt over og kontroll på hvem som eier hvilke eiendommer, gir sårbarhet og risiko knyttet til nasjonale sikkerhetsinteresser, risiko for økonomisk kriminalitet, ineffektivitet i offentlig og privat sektor, samt svekket tillit og troverdighet til myndighetene.

Figuren under er en sammenstilling av det observerte problemet, årsakene til dette og konsekvenser for berørte aktører og for samfunnet.

Figur 2-1: Forenklet årsak-virkningsdiagram.



I dette kapittelet utdyper vi hva som er årsakene til det observerte problemet, hvilke konsekvenser det fører til, og hvordan problemet er ventet å utvikle seg over tid i fravær av tiltak.



Tabellen nedenfor oppsummerer relevant statistikk om eierskap og eiendom. Detaljer rundt statistikken, og hvilken betydning tallene har for problemområdene som beskrives, er utdypet ytterligere i kapitlene under. Merknader til tabellen er vedlagt i vedlegg 2.

Tabell 2-1: Oversikt over relevant statistikk om eiendom.

Variabel	Antall (avrundet)	Kilde
Matrikkelenheter totalt	3 380 000	Kartverket
Matrikkelenheter der hjemmelshaver har fødselsnummer og er bosatt i Norge	2 680 500	Kartverket
Matrikkelenheter der hjemmelshaver er registrert som død i folkeregisteret	110 000	Kartverket
Matrikkelenheter der hjemmelshaver har andre statuser enn bosatt eller død i folkeregisteret	26 000	Kartverket
Matrikkelenheter der hjemmelshaver er registrert med d-nummer	11 000	Kartverket
Matrikkelenheter der hjemmelshaver er registrert med org. nummer	500 000	Kartverket
Matrikkelenheter der hjemmelshaver er registrert med løpenummer	52 500	Kartverket
Borettslagsandeler totalt	380 000	Kartverket
Borettslagsandeler der hjemmelshaver har fødselsnummer og er bosatt i Norge	356 200	Kartverket
Borettslagsandeler der hjemmelshaver er registrert som død i folkeregisteret	4 400	Kartverket
Borettslagsandeler der hjemmelshaver har andre statuser enn bosatt eller død i folkeregisteret	1 200	Kartverket
Borettslagsandeler der hjemmelshaver registrert med d-nummer	200	Kartverket
Borettslagsandeler der hjemmelshaver er registrert med org. nummer	18 000	Kartverket
Borettslagsandeler der hjemmelshaver er registrert med løpenummer	40	Kartverket
Antall hjemmelsoverføringer i fast eiendom i 2024	174 000	Kartverket
Antall hjemmelsoverføringer i fast eiendom på papir i 2024	104 000	Kartverket
Antall tinglysingssaker knyttet til dødsbo i året	30 000	Kartverket
Antall eiendommer registrert på slettede selskap	11 000	Kartverket
Totalt antall rettsstiftelser tinglyst i 2024	1 600 000	Kartverket
Totalt antall elektroniske rettsstiftelser i 2024	1 200 000	Kartverket
Totalt antall rettsstiftelser på papir i 2024	430 000	Kartverket
Antall aksjeleiligheter	30 000	Kartverket
Antall innrapporterte transaksjoner med blankoskjøter i 2024	1 260	Finanstilsynet
Igangsettelse av nye boenheter i 2024	13 900	Prognosesenteret

2.1 Hva er årsakene til problemet?

Det er to hovedårsaker til at det i dag ikke er tilstrekkelig oversikt over og kontroll med hvem som til enhver tid eier og erverver fast eiendom i Norge. Hovedårsakene er at:

1. Eierskapsopplysningene ikke har tilstrekkelig kvalitet
2. Eierskapsopplysningene er vanskelig tilgjengelig for dem som trenger å bruke dem

Nedenfor redegjør vi for hva som er de bakenforliggende årsakene til dette.

2.1.1 Dagens eierskapsopplysninger har ikke tilstrekkelig kvalitet

Rotårsakene til at eierskapsopplysninger ikke har tilstrekkelig kvalitet knytter seg teknologi, systemer, regelverk og menneskelig adferd. Utfordringer knyttet til mangelfull kvalitet kan oppsummeres i følgende punkter:

- Ikke alle erverv registreres
- Enkelte erverv registreres sent
- Ikke alle eiere kan entydig identifiseres
- Kvaliteten i dagens matrikkel er mangelfull
-



2.1.1.1 Ikke alle erverv registreres

Det kan være flere grunner til at tinglyst eierskap i grunnboken ikke samsvarer med reelt eierskap. Dette kan både være fordi ikke alle objekter *kan* tinglyses og fordi ikke alle *velger* å tinglyse.

Ikke alle objekter kan tinglyses (registreres i grunnboken)

For enkelte formuesobjekter er det ikke mulig å oppnå rettsvern gjennom tinglysing. Dette kan for eksempel skyldes at formuesobjektet ikke er opprettet i matrikkelen, eller at det ikke kan opprettes som egen matrikkelenhet i matrikkelen på grunn av offentligrettslige regler. Nedenfor er en liste over objekttyper som i dag ikke kan tinglyses:

- Aksjeleiligheter
- Kontraktsposisjoner i boligprosjekter under oppføring
- Fysiske enheter som ikke er opprettet som egen matrikkelenhet
- Leie-til-eie avtaler (modell hvor man har mulighet til å leie boligen i en periode med opsjon på kjøp senere)

Et eksempel på formuesobjekter hvor en eier ikke kan tinglyse for å få rettsvern, er aksjeleiligheter. Omfanget av aksjeleiligheter er ikke så stort, men det finnes om lag 30 000 leiligheter av denne typen i Norge. Disse er stort sett lokalisert i større byer. Aksjeleiligheter har mange likheter med borettslagsleiligheter. Istedenfor å kjøpe en andel slik som i et borettslag, kjøper man en aksje med en tilknyttet leierett til en bestemt leilighet. Boligaksjeselskapet står som hjemmelshaver i grunnboken for eiendommen, mens eierskapet knyttet til hver aksje er kun registrert i selskapets aksjebok. I praksis betyr det at dersom man kjøper en aksjeleilighet, vil boligaksjeselskapet fortsatt være registrert som hjemmelshaver i grunnboken. Kjøperen av aksjeleiligheten vil på sin side sitte på aksjer i boligaksjeselskapet, men den enkelte aksjonær i boligaksjeselskapet fremkommer derfor ikke av grunnboken.

Et annet eksempel gjelder ved utbyggingsprosjekter, der man kan kjøpe en bolig under oppføring gjennom en kontraktsposisjon. I 2024 var det registrert totalt 13 874 igangsettelser av nye boenheter.⁴ Det må legges til grunn at en ikke ubetydelig andel av disse boenhetene selges gjennom en kontraktsposisjon før byggestart igangsettes. Kjøp av slike kontraktsposisjoner blir ikke registrert i noe formelt register, men kan være registrert lokalt hos eiendomsmeglere eller boligbygggerselskap som er involvert i transaksjonen⁵. Grunnen til dette er at det i realiteten ikke er en bolig enda, men kun kjøpers posisjon i kjøpskontrakten med selger. Dersom man har kjøpt en kontraktsposisjon og ønsker å videreselge denne innen ferdigstillelse av boligen, kan verdien av kontraktsposisjonen ha økt som følge av markedsendringer. Eventuelle gevinster ved salg vil være skattepliktig og skal oppgis i skattemeldingen.

Nyere eierskapsformer slik som «leie-til-eie» lar seg heller ikke tinglyse, men omfanget av disse er foreløpig begrenset. Dette er en eieform hvor man har mulighet til å leie boligen i en periode med opsjon på kjøp senere. Så lenge man ikke har kjøpt leiligheten enda, vil man derfor ikke kunne stå som tinglyst eier i grunnboken.

Fordi enkelte typer objekter eller eiendomsdisposisjoner slik som de beskrevet over ikke kan tinglyses, finnes det ikke et felles offentlig register som samler all relevant informasjon om eierskap til fast eiendom.

Ikke alle velger å tinglyse

I dag har man ikke plikt til å tinglyse en eiendomsoverdragelse i Norge. De aller fleste *velger* imidlertid å tinglyse for å få det rettsvernet dette gir, til tross for at tinglysing er frivillig. Som regel krever også

⁴ Prognosesenteret (2025). [Oppsummering av salg og igangsetting av nye boliger i 2024](#)

⁵ Finanstilsynet (2015). [Rundskriv 6/2015 Formidling av kontraktsposisjoner](#)

banker at det tinglyses pantesikkerhet for kjøpers boliglån. Ettersom de fleste har behov for å ta opp lån for å finansiere et boligkjøp, er kjøper derfor ofte *nødt* til å tinglyse.

Det er imidlertid en mindre andel som velger å ikke tinglyse. Årsaker til dette kan for eksempel være:

- For å unngå dokumentavgift
- For å skjule reelt eierskap
- Av uvitenhet eller feil (eksempelvis private overdragelser uten bistand fra profesjonell medhjelper)

Noen unnlater å tinglyse sine eiendomsserverv fordi tinglysing av en hjemmelsovergang utløser plikt til å betale dokumentavgift. Imidlertid finnes det unntak fra dokumentavgiften i visse tilfeller.

Dokumentavgiften i Norge er på 2,5 prosent av eiendommens salgsverdi på tinglysingstidspunktet.

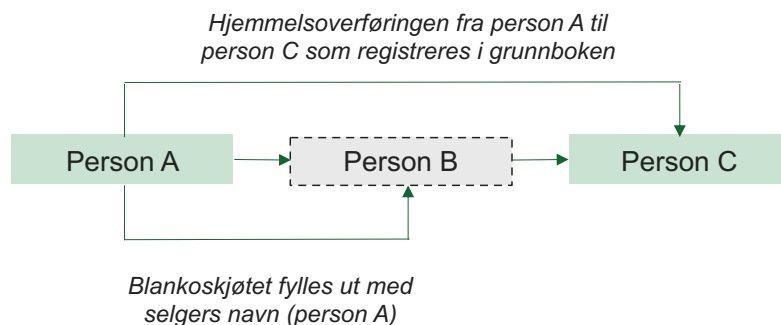
Dokumentavgiften kan utgjøre store beløp og kjøper kan unnlate å tinglyse hjemmelsoverdragelsen for å spare dokumentavgift i tilfeller der:

- kjøperen ønsker å videreselge eiendommen relativt raskt,
- kjøperen ønsker å videreutvikle/utvide eiendommen og så selge den,
- kjøperen ønsker å overføre eiendommen til en tredjepart eller et selskap

De som unnlater å tinglyse eiendomsserverv, forsøker gjerne å sikre rettsvern for eiendomsforholdet gjennom bruk av tinglyste generalfullmakter eller annen avtaleregulering mellom partene. Dette innebærer ofte at hjemmelshaveren – det vil si den som tidligere hadde råderett over eiendommen – ikke lenger fritt kan råde over eiendommen når denne overtas av kjøper.

I tilfellene hvor man velger å ikke tinglyse, kan det brukes et såkalt blankoskjøte. Et blankoskjøte er et vanlig kjøte⁶ der alle feltene er utfyllt, bortsett fra feltet som angir hvem som overtar eierskapet (derav ordet «blanko» eller blankt). Blankoskjøte blir brukt i påvente av videresalg der neste kjøper oppføres som hjemmelshaver i grunnboken. Dette er illustrert i figuren under.

Figur 2-2: Illustrasjon av hvordan et blankoskjøte brukes.



Figuren illustrerer hvordan et blankoskjøte kan bli brukt mellom person A og person B. Person B sitt eierskap til eiendommen som vedkommende kjøper av person A, vil ikke registreres eller fremkomme i offentlige registre. Når person B på et senere tidspunkt videreselger eiendommen til person C, vil det skje en hjemmelsoverføring fra person A til person C, i grunnboken.

Det har tidligere ikke eksistert en oversikt over omfanget av bruk av blankoskjøter. Nytt av året er at Finanstilsynet i sin rapportering spurte eiendomsめglingsforetak og advokater om antall transaksjoner der blankoskjøte var involvert på kjøper- eller selgersiden. Totalt ble det rapportert om lag 1 300 transaksjoner hvor det ble brukt blankoskjøte. Dette er ikke nødvendigvis en presis angivelse av antall

⁶ Et vanlig kjøte er dokumentet som brukes for å overføre grunnbokshjemmel til fast eiendom eller borettslagsandeler til en ny eier. Den nye eieren som står oppført som kjøper i kjøtet får da grunnbokshjemmel til eiendommen eller borettslagsandelen. (Kartverket, 2024. [Skjøte](#))



personer som har benyttet blankoskjøte i løpet av et år, eller hvor mange eiendommer der dette har vært benyttet. Imidlertid gir det en indikasjon på omfanget.

Det finnes legitime grunner til at blankoskjøter benyttes i eiendomstransaksjoner i dag, eksempelvis i forbindelse med utbyggingsprosjekter. Blankoskjøter benyttes imidlertid også for å skjule eierskap overfor myndigheter eller andre aktører, samt til å hvitvaske utbytte fra kriminalitet eller terrorfinansiering⁷. Dette er fordi det ikke vil kunne spores at person B (vist i figuren over) har disponert over en eiendom. Det er kun hjemmelsoverføringen fra person A til person C som vil fremkomme av de registrerte opplysningene i grunnboken. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 2.2.2.

2.1.1.2 Enkelte erverv registreres sent

Det er enkelte erverv som kan tinglyses, men hvor dette skjer sent og i enkelte tilfeller lenge etter at eiendommen er overtatt fra tidligere eier. Dette kan skje i tilfeller hvor hjemmelshaveren som står oppført i grunnboken dør eller fordi tinglysingsprosessen kan oppleves som komplisert og derfor kan ta tid. Disse tilfellene utdypes i avsnittene under.

Døde hjemmelshavere i grunnboken

Når en person dør, skriver sykehuset eller legen ut en dødsattest. Deretter må eventuelle arvinger ta stilling til hvordan arven til den avdøde skal fordeles. Arveoppgjør er ofte brukt som betegnelse på skifte av et dødsbo. Med skifte menes i denne sammenhengen oppgjør eller fordeling av verdiene i et dødsbo. Det finnes tre former for skifte/fordeling av dødsbo:

1. **Uskifte:** Gjenlevende ektefelle eller visse samboere overtar boet i sin helhet, og det endelige oppgjøret utsettes til gjenlevende ektefelle dør.
2. **Privat skifte:** Arvingene selv gjennomfører oppgjøret.
3. **Offentlig skifte:** Tingretten står for gjennomføringen og oppgjør.

Ved offentlig skifte har retten eller bobestyrer en plikt til å sørge for at fast eiendom fra boet blir tinglyst i grunnboken. Det foreligger imidlertid ingen tilsvarende plikt ved privat skifte⁸. Dersom ingen av arvingene overtar boets gjeldsansvar og det heller ikke fremmes begjæring om offentlig skifte, vil ingen overta hjemmelen til eiendommen. I slike tilfeller forblir boet uavklart og eiendommen står fortsatt registrert på den avdøde, et såkalt «flytende bo».

Arveoppgjør som gjennomføres som privat skifte, eller der ingen arvinger overtar gjeldsansvaret, kan dermed føre til at avdøde hjemmelshavere blir stående som eiere i grunnboken over lengre tid – i noen tilfeller uten at eierskiftet registreres i det hele tatt. Dette medfører betydelige utfordringer med å identifisere reelt eierskap. I enkelte tilfeller kan det foreligge flere generasjoner med avdøde hjemmelshavere, noe som ytterligere kompliserer opprydding og rettslig klarlegging av eiendomsforhold. Det er anslått at om lag 110 000 matrikkelenheter og 4 400 borettslagsandeler har minst én aktiv eier/fester med status lik «død» i grunnboken. Dette utgjør henholdsvis om lag 3 og 1 prosent av det totale volumet. Skatteetatens oppgir at for en rekke eiendommer avviker tinglyst eierskap fra reelt eierskap. I Skatteetatens registre er om lag 165 000 eiendommer registrert uten eier og omtrent 60 000 eiendommer registrert på eier som er død.⁹

Manglende oversikt over den avdødes eiendomsforhold, kombinert med begrenset kunnskap om krav til tinglysing, bidrar til at eierskifte ved privat skifte i flere tilfeller ikke registreres. Enkelte arvinger har

⁷ Økokrim (2023). [Temarapport – Blanco-skjøte](#)

⁸ Selv om det er fritak for dokumentavgift når arvingene overtar sin lovbestemte arveandel, er det anbefalt, men ingen rettslig forpliktelse for den eller de som gjennomfører det private skiftet å sørge for tinglysing. Dette følger av arveloven § 119 bokstav k. For visse landbrukseiendommer gjelder det likevel en tinglysingsplikt etter arveloven § 99 a.

⁹ Skatteetatens behov for eierskapsinformasjon til fast eiendom (per februar 2025)



en uriktig oppfatning om at hjemmelen overføres automatisk ved arv, og kjenner ikke til at tinglysing må initieres aktivt.

Prosesen med å tinglyse kan oppleves som komplisert og ta tid

Tinglysingsloven oppstiller blant annet krav til både form, innhold og at nødvendige samtykker foreligger for at et dokument skal kunne tinglyses. Enkelte kan oppleve prosessen med tinglysing som komplisert og uoversiktlig, ofte preget av papirbaserte prosedyrer og flere runder med innsendelse av dokumentasjon. Prosessen kompliseres ytterligere av at det i dag ikke finnes enkle digitale tinglysingsløsninger for alle brukergrupper. Dette gjelder eksempelvis for privatpersoner og store eiendomsforvaltere (som eksempelvis Statskog). Dette fører til ineffektive prosesser der det kan ta lang tid å få dokumenter tinglyst, noe som bidrar til at de registrerte opplysningene ikke har tilstrekkelig kvalitet.

2.1.1.3 Ikke alle eiere kan entydig identifiseres

Tinglysingsforskriften oppstiller krav til klarhet og angivelse av hjemmelshaver og rettighetshaver til rettighet i grunnboken. Privatpersoner skal identifiseres og registreres med fødselsnummer eller D-nummer. Registreringspliktige foretak og foreninger som er registrert i Enhetsregisteret skal registreres med organisasjonsnummer.

Særlige utfordringer knytter seg til identifikasjon av ikke-registreringspliktige foreninger, samt utenlandske selskaper og juridiske subjekter som ikke driver næringsvirksomhet i Norge og som ikke er registrert i Enhetsregisteret. Forutsatt at det dokumenteres at de er juridiske subjekter, registreres disse med et automatisk generert løpenummer i grunnboken.

Selv om en hjemmelshaver eller rettighetshaver er registrert, er det ikke alltid mulig å finne ut hvem som er den reelle eieren av eiendommen. Dette gjelder særlig når fast eiendom eies av utenlandske personer eller av selskaper – spesielt dem som inngår i komplekse eierstrukturer.

Utenlandske eiere er krevende å identifisere

Ved midlertidig opphold i Norge kan utenlandske personer få tildelt et D-nummer. Utenlandske eiere som ikke bor i Norge, kan være registrert med flere ulike D-numre. Det er i overkant av 11 000 matrikkelenheter som er tilknyttet D-nummer i grunnboken¹⁰.

Rundt 52 500 matrikkelenheter har minst én eier som er registrert med løpenummer, uten at det er klart hvor stor andel av disse som knytter seg til utenlandske eiere. Dette kan derfor gjøre det krevende å identifisere utenlandske eiere av fast eiendom i Norge og det gjør også at opplysningene ikke er konsistente.

Europeiske selskaper og andre utenlandske foretak som driver næringsvirksomhet i Norge eller på norsk kontinentalsokkel plikter å registrere seg i Foretaksregisteret. Disse kan derfor identifiseres med et norsk organisasjonsnummer.

Det er ikke tilsvarende registreringsplikt for foretak som ønsker å kjøpe fast eiendom uten at dette ledd i næringsvirksomhet. Slike ikke-registreringspliktige utenlandske selskaper får et automatisk generert, internt løpenummer fra Kartverket når de registreres som hjemmelshaver eller rettighetshaver ved tinglysing. Dette nummeret gjenbrukes ikke av andre etater, og det finnes ingen felles ID-system for slike selskaper.

¹⁰ Noen av personene bak disse D-numrene kan være de samme.



Eiendommer kan eies av selskaper med komplekse eierstrukturer

Når selskaper eier eiendom, tinglyses eierskapet på selskapet og ikke på personene bak. Endringer i aksjeeiere fremkommer ikke av grunnboken, og reelle eiere må spores opp via flere kilder, ofte manuelt. I dag er om lag 500 000 matrikkelenheter og 18 000 borettslagsandeler tilknyttet selskap.

Opplysninger om aksjeeiere i alle norske aksjeselskap og allmennaksjeselskap, samt utenlandske aksjeselskap som er notert på Oslo Børs, rapporteres årlig til Skatteetaten. Aksjonærregisteret oppdateres årlig og gir noe innsyn i eierskap i aksjeselskaper, men viser kun eiere per 31.12. Endringer i eierskap i løpet av året blir derfor ikke synlige før mai året etter. For å få tak i sist oppdaterte aksjeeierbok, må man henvende seg direkte til selskapene. Oppdaterte aksjeeierskapsopplysninger kan derfor være vanskelig tilgjengelig.

Videre kan stiftelser og foreninger eie eiendom, men eierskapet kan ikke knyttes direkte til enkeltpersoner.

Stiftelser som er registrert i stiftelsesregisteret er pålagt å registrere seg i Enhetsregisteret. Dette innebærer at stiftelser kan identifiseres med et organisasjonsnummer, Stiftelser er dessuten pålagt å ha et styre. Styreinformasjon rapporteres til Brønnøysundregistrene, men det gir ikke alltid et klart bilde av hvem som faktisk har kontroll over den aktuelle eiendommen. Bare foreninger som driver næringsvirksomhet er pålagt å registrere seg i Enhetsregisteret. Disse identifiseres med et organisasjonsnummer og er også pålagt å ha et styre.

Dersom ikke registreringspliktige foreninger eier fast eiendom, er man henvist til å kontakte den aktuelle foreningen for å innhente årsmøteprotokoller for avklaring av hvem som kan forplikte foreningen.

Opphørte selskaper

I dag er rundt 11 000 eiendommer registrert på selskaper som er opphørt. Dette er selskap som kan være kjøpt opp, fisjonert eller fusjonert med et annet selskap uten at hjemmel har blitt overført til ny eier. Skatteetaten oppgir at for en rekke eiendommer avviker tinglyst eierskap fra reelt eierskap. I Skatteetatens eiendomsregister er i overkant av 17 000 eiendommer er registrert på slettede selskaper¹¹.

2.1.1.4 Kvaliteten i dagens matrikkel er mangelfull

Som beskrevet i kapittel 1.3 inneholder matrikkelen informasjon om fast eiendom (eiendomsgrenser og areal), bygninger, boliger og adresser. Matrikkelens hovedfunksjon er å angi eiendommer, bygninger og rettigheter med geografisk lokasjon, og har en tett kobling til grunnboken. Grunnboken henter de offisielle eiendomsbetegnelsene (matrikkelnummeret) fra matrikkelen. Matrikkelen henter opplysninger om tinglyst hjemmelshaver fra grunnboken. Grunnboken peker derfor på matrikkelen. Det er matrikkelen som inneholder informasjon om hvilken eiendom som det tinglyste hjemmelsforholdet i grunnboken skal knyttes til.

Et eksempel på mangelfull kvalitet i matrikkelen er knyttet til begrepet eiendomsrett¹². Det finnes eiendomsrett til «objekter» som i seg selv ikke er egne matrikkelenheter i matrikkelen. Før man fikk et eget delings- og matrikkellovverk¹³ ble det oppført mange bygg på fremmed grunn. Mange av disse byggene er ikke registrert som en egen matrikkelenhet, fordi et slikt krav ikke gjaldt på tidspunktet da bygget ble oppført. Dette gjelder eksempelvis bygg i utmark. Disse byggene kan være skatteobjekter. For disse byggene kan det i matrikkelen derimot ikke registreres en annen eier enn den som er tinglyst

¹¹ Tall fra 2023 oppgitt i notat fra Skatteetaten: Skatteetatens behov for eierskapsinformasjon til fast eiendom (per februar, 2025)

¹² Se kapittel Begrepsforklaring/ordliste

¹³ Matrikkellova (kunngjort i 2005) avløste den tidligere delingsloven fra 1978. Kilde: <https://snl.no/matrikkellova>



eier til grunneiendommen. Samtidig er det et behov for opplysninger om faktisk eier av bygg, eksempelvis i forbindelse med administrering av eiendomsskatt, avgift eller tilskudd i landbruket.

Et annet eksempel på mangelfull kvalitet i matrikkelen er knyttet til tilfeller hvor det i jordskiftesaker for eksempel etableres rett til naust. Med jordskifte menes her at eiendommer og rettigheter endres¹⁴. Eksempelvis kan eiendommer også deles eller sameier opprettes. Det er jordskifteretten som behandler saker knyttet til jordskifte. Noen jordskifteretter sørger for matrikulering av slike retter, eksempelvis rett til naust, som del av jordskiftesaken. Da blir disse rettene og rettighetshaverne synlig i matrikkel og grunnbok. Noen jordskifteretter beskriver imidlertid rettene kun i rettsboka, og informasjon om disse tilflyter ikke matrikkelen¹⁵.

Når kvaliteten i dagens matrikkel er mangelfull, får det konsekvenser for hvilken informasjon i matrikkelen som eierskapet og rettighetene oppgitt i grunnboken, skal knyttes til. Dette kan gjøre det krevende for eksempelvis kommuner, som er storforbrukere av matrikkel- og eiendomsinformasjon, å ta ut hele sitt effektiviseringspotensial¹⁶.

2.1.2 Dagens eierskapsopplysninger er vanskelig tilgjengelige for brukere

Tilgjengelighet handler både om hvor enkelt det er å få tak i opplysninger og hvor enkelt det er å tolke opplysningene. Det finnes flere offentlige registre og tjenester med informasjon om eierskap til eiendom, men ingen gir en fullstendig oversikt. For å få oversikt over hvem som eier og erverver eiendom til enhver tid, må data fra ulike kilder sammenstilles og ses i lys av hverandre.

Informasjonen er spredt på ulike systemer og formater, noe som gjør det vanskelig å samle alt på ett sted. Som beskrevet i kapittel 1.3 forvalter Kartverket og Skatteetaten hver sine registre, mens både offentlige og private aktører utvikler egne løsninger i private registre basert på kopi av data fra matrikkelen og grunnboken, ofte supplert med tilleggsdata. Kommuner har egne registre over brukere, grunneiere har data om umatrikulerte eiendommer, og boligutviklere og meglere sitter på informasjon om eiere og transaksjoner.

For brukerne kan det være krevende å forstå og bruke disse dataene. Kartverket tilbyr noen API-er som gir tilgang til store datamengder, men det kan være uklart hva informasjonen betyr og hvordan den skal brukes. Kort oppsummert finnes det tre rotårsaker til at det er vanskelig å få oversikt over eierskap til fast eiendom:

1. Manglende standardisering på eiendomsområdet
2. Data deles i liten grad på tvers av aktører
3. Historikk er vanskelig tilgjengelig

2.1.2.1 Manglende standardisering på eiendomsområdet

Opplysninger om eierskap til fast eiendom brukes til ulike forvaltningsoppgaver og formål. Ulike etater og aktører har forskjellige definisjoner på hva en eiendom er, samt ulike begreper for eierskapet til eiendommen. Manglende standardisering på eiendomsområdet skaper utfordringer og gjør opplysningene vanskelig å tolke. Dette handler i hovedsak om:

- **Manglende felles begreper:** Det eksisterer ingen enhetlig definisjon av hva som menes med fast eiendom. Dette skyldes at opplysninger samles inn og brukes til ulike formål.
- **Forskjeller mellom registre:** Det benyttes ulike definisjoner og klassifiseringer av eiendommer mellom registre. For eksempel kan én bruksenhet i matrikkelen være inndelt i to

¹⁴ Regjeringen (07.12.2023). [Jordskifte og grensesaker](#).

¹⁵ Pure Logic og Metier (u.å.). [Kvalitet i matrikkelen – Samfunnsøkonomisk analyse](#)

¹⁶ Kommunesektorens organisasjon og Kartverket (04.2021). [GeolIntegrasjon Matrikkel – Brukerbehov og teknologivalg](#).



boenheter i Skatteetatens eiendomsregister, eksempelvis en utleieenhet tilknyttet boligen. Dette gir konsistens innad i registre, men inkonsistenser på tvers. Ulik klassifiseringer mellom registre kan også bidra til uklarheter og forvirring.

- **Omfattende regelverk som ikke er harmonisert:** Kartverket forvalter matrikkelen etter matrikkelloven, hvor én eiendom defineres som én matrikkelenhet eller samlet fast eiendom. Skatteetaten forvalter et eget internt eiendomsregister etter skatteloven, og definerer en eiendom basert på hva som skal utgjøre et formuesobjekt for beregning av formuesverdi og -skatt.

2.1.2.2 Data deles i liten grad på tvers av aktører

Data deles i liten grad systematisk på tvers av brukere, som igjen forsterker utfordringen med at det ikke finnes én kilde til helhetlig og samlet informasjon. Grunnen til at eierskapsopplysninger ikke deles skyldes i stor grad i juridiske barrierer. Personvern hensyn trekkes frem som en viktig faktor for hvorfor informasjon ikke deles i større omfang. Manglende hjemler hos ulike aktører til å hente ut data hindrer også datadeling. Samtidig er det viktig å ivareta prinsippet om at data skal deles når de kan, og skjermes når de må¹⁷.

Som beskrevet ovenfor har en rekke aktører utviklet parallelle og supplerende registre til Kartverket sine. Opplysningene i Skatteetatens eiendomsregister deles ikke med andre aktører. I noen tilfeller kan Skatteetaten sitte på de mest oppdaterte opplysningene om reelle eiere, som ikke gjenspeiler de formelle eierne i grunnboken. Videre rapporterer eiendomsmeglere mistenkelige transaksjoner til Økokrim, uten at dette deles med andre. Eiendomsforvaltere og eiendomsutviklere kan også sitte på informasjon om eiere og eierskap som er viktig for offentlige myndigheter. Finanstilsynet har i tillegg begynt å be om rapportering knyttet til omfanget av blankoskjøter, som vil være relevant informasjon for flere myndigheter.

Folkeregisteret inneholder informasjon om personer, arvinger og adresser. Eiendomsmeglere må oppfylle sine plikter i henhold til hvitvaskingsdirektivet, men kan kun gjøre oppslag på enkeltpersoner i Folkeregisteret. Imidlertid har eiendomsmeglere ikke mulighet til å søke opp alle personer som er bosatt på en adresse, noe som hadde lettet prosessen med å finne frem til eiere. Dette bidrar til at de må finne alternative løsninger for å verifisere opplysninger.

2.1.2.3 Historikk er vanskelig tilgjengelig

Det finnes mye historiske opplysninger i grunnboken og som kan hentes gjennom bestillingsløsning og API hos Kartverket. Historiske grunnboksutskrifter fra slutten av 1980-tallet kan bestilles fra Kartverkets bestillingsløsning. Brukere bestiller og betaler for utskriften, og får tilsendt skjøtet.

Dokumenter som er tinglyst før 1951, og helt tilbake til 1800-tallet, finnes i gammel grunnbok¹⁸. Gammel grunnbok er tilgjengelig via Digitalarkivets selvbetjeningsløsning, hvor brukere kan gjøre direkte oppslag av skannede dokumenter digitalt. I enkelte tilfeller kan det være nødvendig med opplysninger fra gammel grunnbok, eksempelvis ved dokumentasjon av eiendomsgrenser. I gammel grunnbok får man umiddelbar tilgang digitalt, men informasjonen er lite strukturert. Mye av informasjonen fra gammel grunnbok kan være vanskelig å tyde eller mangelfull. Det har i enkelte intervjuer blitt pekt på som én svakhet at man må henvende seg til flere kilder, men trekkes imidlertid frem som utfordring av mindre betydning.

¹⁷ Meld.St.22 (2020-2021). [Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon](#). Kommunal- og distriktsdepartementet

¹⁸ Kartverket (2025). [Gammel grunnbok](#)



2.2 Hvilke konsekvenser vil problemet ha?

2.2.1 Sårbarhet og risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser

Den geopolitiske situasjonen gjør at manglende oversikt over eiendom kan utgjøre en sikkerhetsrisiko for Norge. Som tidligere beskrevet kan eiendomstransaksjoner gjennomføres uten tinglysing eller ved bruk av blankoskjøter. Komplekse eierstrukturer og utenlandsk eierskap kan gjøre det utfordrende å avdekke reelt eierskap. Dette fører til at man i enkelte tilfeller mangler oversikt over hvem som eier og erverver fast eiendom i landet.

Strategiske eiendomskjøp kan blant annet benyttes til etterretningsaktivitet og utgjøre en trussel mot nasjonal sikkerhet. Andre formål med eiendomskjøp kan være å få en strategisk plassering for å skaffe fotfeste eller innflytelse i Norge over tid. Dette kan blant annet være kjøp av eiendommer i nærheten til militære installasjoner, kritisk infrastruktur eller infrastruktur av betydning for nasjonal sikkerhet. I dag eies flere eiendommer i tilknytning til strategiske eller militære områder av russiske statsborgere med tilknytning til det russiske maktapparatet¹⁹.

For øyeblikket finnes det ingen sentral myndighet som har ansvar for å godkjenne eiendomstransaksjoner der overdragelsen har betydning for nasjonal sikkerhet. I prinsippet kan hvem som helst eie eiendom av nasjonal sikkerhetsmessig betydning og eiendom i umiddelbar nærhet til slike eiendommer. Selv om sikkerhetsloven har regler som pålegger varslingsplikt ved erverv av kvalifisert andel i selskap underlagt sikkerhetsloven, og også en varslingsplikt for eiere av skjermingsverdige objekter eller infrastruktur når eiendommen utgjør en risiko, er det uklart hvor effektiv denne plikten er i praksis.

Komplekse og lange eierkjeder, både i utenlandske og norske selskaper, kan også være en utfordring i saker hvor eierskap i et foretak kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. I Nasjonal sikkerhetsmyndighets (NSM) rapport Risiko 2025²⁰, står det følgende om utenlandske investeringer som kan ha negative konsekvenser for nasjonal sikkerhet: «Dette kan for eksempel være kjøp av eiendom nær verdier Norge ønsker å sikre, eller oppkjøp i virksomheter som utvikler sensitiv teknologi, bygger ut kritisk infrastruktur eller forvalter viktige naturressurser. Lovlig fysisk tilstedeværelse kan legge til rette for sikkerhetstruende aktivitet.» Videre skriver Investeringskontrollutvalget i NOU 2023:28 at «det er utfordringer med å finne ut hvem som står bak investeringen. Norske selskaper kan ha kompliserte eierstrukturer, gjerne med flere ledd bestående av større eller mindre eierposter. Flere eller små og tilsynelatende ubetydelige eierposter kan skjule innflytelse og hvem som er reell rettighetshaver.»

EUs sanksjonsliste stiller krav om å registrere og fryse eiendommer knyttet til sanksjonerte aktører. I fremtiden forventes det at denne listen vil omfatte flere aktører enn i dag. Manglende oversikt over eierskap til fast eiendom i Norge gjør det vanskelig å gjennomføre kontroll og sanksjonering opp mot EUs sanksjonsliste. Dette kompliseres ytterligere av at det er krevende å få oversikt over hva utenlandske personer eier i Norge når de er registrert med løpenummer.

Flere land, eksempelvis Finland og Sverige, har i dag mer kontroll med eierskap og erverv av eiendom enn Norge. For eksempel opererer Finland og Sverige med pliktig tinglysing, og Finland har også innført mekanismer for ervervskontroll²¹. Dette kan gjøre Norge lettere tilgjengelig for aktører som bruker fast eiendom til å påvirke nasjonale sikkerhetsinteresser.

¹⁹ Politiets Sikkerhetstjeneste (2025). [Nasjonal trusselvurdering 2025](#)

²⁰ Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2025). [Risiko 2025 – Et sikkert Norge i en usikker verden](#)

²¹ Med ervervskontroll menes her en forhåndsgodkjenning av om et erverv kan gjennomføres, og som gjøres av relevant myndighet



2.2.2 Risiko for økonomisk kriminalitet

Stortingsmelding 15 (2023-2024) beskriver behovet for korrekt informasjon om eierskap til fast eiendom for å motvirke økonomisk kriminalitet og hvitvasking. Politiet oppgir at de observerer at organiserte kriminelle nettverk enten direkte eller indirekte kontrollerer bedrifter, og bruker disse for å skjule ulovlige aktiviteter og eierskap. Manglende nasjonal oversikt over og kontroll med hvem som til enhver tid eier og erverver fast eiendom gjør det enklere for kriminelle å utnytte eiendom på denne måten. Ifølge Transparency International sin rapport «Hvem eier Oslo?» eies over 500 eiendommer på Aker Brygge, Tjuvholmen, Sørenga og Bjørvika av selskaper registrert i skatteparadis²². Dette indikerer en risiko for hvitvasking.

En kartleggingsrapport fra Økokrim viser at mistenkelige forhold som gjelder blankoskjøter i stor grad knyttes til raske videresalg av store, verdifulle eiendommer både av privatpersoner og organisasjoner²³. Det finnes ingen oversikt over omfanget av bruken av blankoskjøter i Norge, men Økokrim finner en økning i volumet av transaksjoner med blankoskjøter i takt med en generell økning av rapporteringer om mistenkelige forhold fra eiendomsmevlere. Blant annet opplyses det om at eiendommer blir solgt langt over eller langt under markedspris, uforklarlige opprinnelser til egenkapital eller at partene kjenner godt til hverandre fra før. Internasjonale erfaringer viser at omsetning av fast eiendom ofte benyttes som en metode for å hvitvaske utbytte fra kriminalitet.

Siden det ikke finnes et felles register som gir oversikt over omsetning av kontraktsposisjoner, kan disse også benyttes for å begå økonomisk kriminalitet, eksempelvis gjennom skatteunndragelser eller hvitvasking. Bruk av stråmenn eller metoder som å foreta transaksjoner innenfor et år kan også brukes for å unndra skatter eller avgifter knyttet til eiendomsoverdragelser.

2.2.3 Ineffektivitet i offentlig og privat sektor

Offentlige myndigheter og private aktører må ofte bruke betydelig tid på å innhente nødvendig informasjon for å utføre sine oppgaver effektivt. Det identifiserte hovedproblemet fører til at aktører må bruke ekstra tid og ressurser på å validere og «vaske» data, noe som igjen fører til redusert effektivitet og økte kostnader. Dette vil i siste instans kunne påvirke tjenestene som leveres til innbyggerne.

Upresise og mangelfulle data kan forsinke eller stoppe saksbehandlingen for brukere av eierskapsopplysninger. Eksempelvis kan kommunale avgifter blir sendt til feil person fordi hjemmelsforholdet ikke er oppdatert. Et annet eksempel er at det i utbyggingsprosjekter kan kreve omfattende gravearbeid for å finne eiere av eiendommer som blir berørt, ofte fordi hjemmelshaver er død. Finner man ikke frem til riktige eiere, kan prosessene stoppe opp og gjøre det vanskelig å fortsette.

Mangelfulle eierskapsopplysninger kan føre til at aktører tar beslutninger på feilaktige grunnlag. Dette kan påvirke analyser og beslutningsprosesser negativt, både i offentlig og privat sektor. For eksempel kan uklarheter om eierskap og grenser føre til at byggeprosjekter godkjennes av en aktør som i realiteten ikke er eier.

2.2.4 Svekket tillit og troverdighet til myndighetene

Uriktige og mangelfulle eierskapsopplysninger kan redusere tilliten til myndighetene. Tillit i samfunnet er helt nødvendig, og en forutsetning for dette er at samfunnet får tilgang til informasjonen og tar informerte beslutninger basert på korrekt informasjon.

²² Transparency International Norge (2021). [Hvem eier Oslo? Hvitvaskingsrisiko i eiendomsmarkedet](#)

²³ Økokrim (2023). [Temarapport – Blanco-skjøte](#)



Oppmerksomhet i media og befolkningen generelt om hvem som eier fast eiendom i Norge bidrar til å sette søkelys på problematikken. Det har de siste årene vært en rekke medieoppslag som påviser kritikkverdige forhold, eksempelvis Dagens Næringslivs artikkelserie «Hvem eier Norge»²⁴. Forholdene som blir avdekket i slike medieoppslag kan føre til at tilliten til myndighetene svekkes.

Begrenset eller manglende tilgang på eierskapsopplysninger av tilstrekkelig kvalitet kan komplisere regelverksetterlevelse og utøvelse for offentlige myndigheter. Eksempelvis er korrekt informasjon om hvem som eier hva en forutsetning for å kunne etterleve sanksjonsregelverket, som er spesielt aktuelt i dag med pågående krig i Ukraina.

2.3 Hvordan vil problemet utvikle seg over tid?

Uten tiltak vil manglende oversikt og kontroll over hvem som eier og erverver fast eiendom til enhver tid, trolig få stadig større konsekvenser. Utredning har identifisert flere viktige drivere for dette:

- Den geopolitiske sikkerhetssituasjonen
- Økt internasjonalisering
- Økt økonomisk kriminalitet
- Utdatert teknologi og rask teknologisk utvikling
- Økende konflikt mellom krav om åpenhet og skjerming av data

I tillegg pågår det flere tiltak i Kartverket som kan påvirke problemene. Disse er beskrevet avslutningsvis i dette kapittelet.

2.3.1 Den geopolitiske sikkerhetssituasjonen

Dagens geopolitiske landskap er preget av økende spenninger mellom stormakter. Pågående handelskriger, teknologisk rivalisering og geopolitisk posisjonering, spesielt mellom USA og Kina, samt mellom Russland og vesten, påvirker denne økte spenningen. Norge spiller en viktig rolle med sin geopolitiske plassering, som en del av et nordisk NATO-samarbeid og med en sentral rolle i Arktis og nordområdene. Den årlige nasjonale trusselvurderingen til Etterretningstjenesten (E-tjenesten), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og NSM²⁵ viser at den sikkerhetspolitiske situasjonen er tilspisset de senere årene, med økt risiko for uønskede hendelser på norsk jord og med tydeligere koblinger mellom økonomisk kriminalitet og terrorfinansiering.

I NOU2023:28 påpekes det at Russland og Kina utgjør særlig etterretningsmessige trusler for Norge. I utredningen vises det blant annet til PST som fremhever at forholdet mellom Russland og Norge er vesentlig forverret det siste året og at partene møtes på stadig færre arenaer. I årets nasjonale trusselvurdering fremheves *betydelig og tiltagende etterretningstrussel* fra både Russland og Kina fremover. Det forventes at både Russland og Kina ønsker å sikre sine nasjonale sikkerhetsinteresser gjennom investeringer i og oppkjøp av selskaper og eiendom i Norge.

Problemer knyttet til geopolitisk spenning og utenlandske trusler mot norsk eiendom og infrastruktur øker behovet for oversikt over eierskap til fast eiendom. Samtidig kan det bli utfordrende å dele så mye informasjon på tvers som man ønsker. Tilgangsstyring og dataminimering blir dermed viktigere å få på plass på en god måte. Dette tilsier at det observerte problemet vil forverres over tid.

2.3.2 Økt internasjonalisering

Det forventes at stadig flere utenlandske aktører erverver fast eiendom i Norge, noe som vil øke behovet for en entydig identifikasjon for utenlandske eiere, både enkeltpersoner og juridiske subjekt.

²⁴ Dagens Næringsliv (2020-2022). [Hvem eier Norge?](#)

²⁵ PST, E-tjenesten og NSM (2025). [Nasjonal trusselvurdering 2025](#)



Blant annet kan en svak kronekurs til å øke attraktiviteten for utenlandske oppkjøp i Norge. Klimaforhold – og spesielt “coolcation”-trenden²⁶ – kan også gjøre at flere utenlandske personer ønsker å kjøpe eiendom i Norge.

Dette bidrar til et større behov for å dele eiendomsopplysninger på tvers av land og/eller å kunne koble seg opp mot andre lands registre. OECD-anbefalingen fra 2021 er den første internasjonale avtalen som setter prinsipper og retningslinjer for å forbedre tilgang til og deling av data²⁷. Anbefalingen omhandler hvordan myndigheter kan maksimere sektorovergripende fordeler av alle typer data, herunder datadeling på tvers av land.

Uten entydig identifisering av utenlandske eiere av fast eiendom i Norge, forventes utfordringen å øke i omfang over tid.

2.3.3 Økt økonomisk kriminalitet

I politiets trusselvurdering (2024) vises det til en voldsom økning i antall bedragerier, som er forventet å øke i omfang og ramme stadig flere²⁸. Kartverket har også registrert flere systematiske svindelforsøk ved bruk av fast eiendom den siste tiden. Digitaliseringen av samfunnet og integreringen av økonomier og arbeidsmarkeder trekkes frem som en faktor som kan øke grensekryssende økonomisk kriminalitet. Politiet påpeker at eiendomssektoren fortsatt vil være en attraktiv sektor for hvitvasking, hvor kriminelle aktører kan bruke lovlige strukturer for å utføre økonomisk kriminalitet.

Innføring av informasjonsutvekslingsavtaler mellom land har ført til færre skjulte utenlandsformuer²⁹. Samtidig kan dette være tegn på at unndragelse skiftes mot fast eiendom, som ikke omfattes av disse avtalene.

Dette indikerer at dersom det ikke iverksettes tiltak, kan skjult eierskap i fast eiendom i økende grad benyttes til å skjule økonomisk kriminalitet i fremtiden.

2.3.4 Utdatert teknologi og rask teknologisk utvikling

Å utvikle løsninger som forsterker styring og samordning i offentlig sektor er et av målene i regjeringens nasjonale digitaliseringsstrategi frem mot 2030³⁰. Det ligger forventninger i mer teknologisk samhandling på tvers, effektivisering, bruk av KI og mindre manuell saksbehandling. Utfordringen med den raske digitaliseringen er at dagens løsninger ikke har nødvendig endringsevne.

Teknologien som matrikkel og grunnbok bygget på er basert på eldre og utdatert teknologi, og dette vanskeliggjør videreutvikling og vedlikehold av løsningene. Utdatert teknologi gjør det også utfordrende å dele data på tvers og få den kontrollen over eierskap til fast eiendom som man ønsker. Utdatert teknologi gjør også offentlige systemer mer sårbare for cyberangrep, ettersom angriperne lettere kan utnytte svakheter i gamle systemer.

Store verdier er dokumentert i Kartverkets matrikkel og denne fellesløsningen har mer enn 200 digitale besøk i sekundet hele året³¹. Det er nødvendig å gjennomføre en teknisk modernisering av matrikkel og til dels grunnbok slik at løsningene får tilstrekkelig endringsevne til å støtte nye krav og behov både fra myndigheter og andre brukergrupper. Behovet for å modernisere matrikkel ble dokumentert i

²⁶ Dette beskriver trenden der folk aktivt søker kjøligere reisemål i stedet for tradisjonelt varme destinasjoner, som har vokst frem som en respons på hyppigere hetebølger og ekstremvær.

²⁷ OECD (2021). [Recommendation of the Council on Enhancing Access to and Sharing of Data](#)

²⁸ Politiet (2024). Politiets trusselvurdering 2024. Tilgjengelig [her](#).

²⁹ Alstadsæter, A. et al. (2024). [Global Tax Evasion Report 2024](#).

³⁰ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). [Nasjonal digitaliseringsstrategi](#)

³¹ Kartverket (2023). [En moderne matrikkel](#).



rapporten «GeolIntegrasjon Matrikkel. Brukerbehov og teknologivalg» fra 2021 som ble utarbeidet i et samarbeid mellom KS og Kartverket, og i rapporten «Fremtidens eiendomsområde (FREM)» fra Skatteetaten i 2022.

Offentlig sektor møter skjerpede krav til digital sikkerhet, særlig som følge av implementeringen av NIS2-direktivet og oppfølging av sikkerhetsloven. Det forventes at offentlige aktører holder teknologien oppdatert, og tilpasser sin IKT-infrastruktur til et trusselbilde i stadig utvikling. En rekke tiltak er allerede igangsatt, men uten modernisering vil det bli stadig mer krevende å imøtekomme nye behov og krav knyttet til eierskapsinformasjon. Dette kan gjøre at problemet forverres over tid.

2.3.5 Økende konflikt mellom krav om åpenhet og skjerming av data

I befolkningen stilles det stadig høyere krav til umiddelbar informasjonstilgjengelighet, tilgang til egen informasjon og at informasjonen samles istedenfor å være spredt. De siste årene har flere mediasaker omhandlet manglende åpenhet, blant annet om skjulte formuer og pendlerboliger. Samtidig setter større åpenhet og tilgjengelighet til informasjon høyere krav til datasikkerhet.

Økte krav til åpenhet og tilgang på eierskapsopplysninger står også høyt på agendaen i EU og mange andre land. Dette påvirker også Norge direkte. Norge er eksempelvis forpliktet til å implementere mange av EUs direktiver gjennom EØS-avtalen. Det vil si at bestemmelser i EU har en direkte påvirkning på Norge. Blant annet pålegger EUs sjette hvitvaskingsdirektiv (foreløpig ikke innlemmet i EØS-avtalen) at medlemsstater etablerer ett enkelt tilgangspunkt for informasjon om fast eiendom på en rettidig måte³². Kombinasjonen av økt fokus på åpenhet og transparens både i befolkningen og i EU påvirker ikke nødvendigvis problemet i seg selv, men kan føre til ytterligere oppmerksomhet rundt tematikken og en opplevelse av at problemet blir større.

2.3.6 Pågående initiativ i Kartverket og påvirkning på problemet

Det pågår flere initiativ i Kartverket som kan ha betydning for problemene skissert ovenfor. De viktigste initiativene er pågående modernisering av matrikkelen, et prosjekt som ser på en mulig ny verdsettelsesmodell for fritidsboliger (i samarbeid med Skatteetaten og SSB) og sikkerhetssatsingen i Kartverket. Innholdet i disse initiativene har påvirkning på problemene skissert i problembeskrivelsen og er oppsummert i tabellen nedenfor.

³² European Commission (2024). [Directive \(EU\) 2024/1640](#).

Tabell 2-2: Pågående initiativ i Kartverket og forventet påvirkning på det observerte problemet.

Initiativ	Innhold	Påvirkning på observert problemet
Løpende drift og forvaltning av matrikkelen	Kartverket mottar årlig øremerkede midler (45 millioner kroner) som et varig driftstilskudd for å opprettholde matrikkelen på et fungerende teknisk og funksjonelt nivå etter flere år med underfinansiering. Dette er kun tilstrekkelig til å «holde lysene på» ved å opprettholde nødvendig drift og forvaltning for å sikre videreføring av eksisterende løsninger samt gjøre mindre forbedringstiltak.	Det gjennomføres noen mindre tekniske løft (eksempelvis får man flyttet matrikkelen og grunnboken over på en skyklar infrastruktur), men overordnet er dette ikke forventet å ha påvirkning på problemet med manglende oversikt over og kontroll med hvem som til enhver tid eier og erverver fast eiendom i Norge. Det er ikke rom for å gjøre større moderniseringsgrep innenfor dette initiativet. Endringer må fortsatt gjennomføres på udatert teknologi og infrastruktur.
Prosjekt som ser på en mulig ny modell for verdsetting av fritidsboliger - i samarbeid med Skatteetaten	Det er iverksatt et samarbeidsprosjekt mellom Kartverket, Statistisk sentralbyrå og Skatteetaten som forbereder innføring av en ny verdsettelsesmodell for norske fritidsboliger. Tiltaket legger til rette for økt datadeling mellom etatene samt kvalitetsheving i matrikkelen ved å åpne opp for egenregistrering av enkelte felter om bygning. Denne satsingen etablerer også starten på en ny bygningsdel i matrikkelen, som et nytt delsystem på utsiden av dagens matrikkel. I satsingen vil den nye bygningsdelen kun inneholde de nye, egenregistrerte dataene, og ikke medføre noen endringer eller modernisering av matrikkelens eksisterende bygningsdel.	Det er forventet at disse tiltakene vil ha liten direkte påvirkning på problemet vårt. Det vil bli noe mer informasjon i matrikkelen, som følge av at informasjon om formuesobjekter deles fra Skatteetatens eiendomsregister til matrikkelen. Dette gir noe mer informasjon til brukerne, men det er foreløpig uklart hvordan kvaliteten på opplysningene vil bli. På grunn av manglende standardisering, vil ikke alle formuesobjekter kunne deles mellom etatene. Prosessen for å håndtere dette ligger fortsatt hos Skatteetaten.
Ny bygningsdel (i samarbeid med kommunene)	Innsiktsarbeid knyttet til videre arbeid med teknisk og funksjonell modernisering av matrikkelens bygningsdel, ut over egenregistrerte data.	Vil kunne tilrettelegge for bedre og mer korrekte objekt-definisjoner, mer fullstendige bygningsopplysninger, samt harmoniserte og standardiserte begreper.

Overordnet er det forventet at disse initiativene vil ha begrenset påvirkning på problemet med manglende oversikt over og kontroll med hvem som til enhver tid eier og erverver fast eiendom i Norge. Det er imidlertid viktig at konseptet ses i sammenheng med disse initiativene. Dette er nærmere beskrevet i føringer for forprosjekt.

Modernisering av matrikkelen er et omfattende arbeid som består av både tekniske oppgraderinger, inkludert gjennomgående omskrivning og oppdeling av eksisterende systemer, og støtte for ny funksjonalitet og forretningsbehov. En omskrivning vil medføre større endringer både i teknologi, funksjonalitet og grensesnitt (API-er) som påvirker alle som bruker matrikkelen, både private, myndigheter og tjenesteleverandører. Matrikkelen og grunnboken er viktige fellesløsninger med mye trafikk og mange brukere. Gjennomføring av teknisk modernisering og denne type endringer har svært høy kompleksitet og krever omfattende koordinering med resten av økosystemet. Endringer og nye behov må gradvis introduseres samtidig som eksisterende funksjonalitet støttes eller gradvis fases ut. Arbeidet kan til en viss grad være sammenlignbart med tilsvarende modernisering av Folkeregisteret som ble gjennomført av Skatteetaten.

I dag finnes det ikke øremerkede midler til å få fart på den nødvendige moderniseringen ut over de 45 millionene årlig, som i praksis i stor grad brukes til å holde «lysene på». Moderniseringsarbeidet skjer stegvis i takt med tilgjengelig finansiering og prioriterte behov, og forventes gjennomført i løpet av 10-15 år med dagens finansiering. Samtidig er det en risiko for at økte forvaltnings og driftskostnader gjør



at det er begrensede midler til å gjennomføre funksjonelle endringer og ren teknisk modernisering raskt nok.

Prosjektet som ser på en mulig ny modell for verdsetting av fritidsboliger, vil innebære mulighet for at eiere og festere kan komplementere opplysninger om egne eiendommer i matrikkelen gjennom egenregistrering av bygningsopplysninger. Dette blir et første steg i modernisering av matrikkelens bygningsdel, både ved at egenregistrering etableres som nytt konsept og at funksjonaliteten understøttes i et nytt og moderne delsystem («Ny bygningsdel») på utsiden av dagens matrikkel. I prosjektets regi vil imidlertid det nye systemet kun understøtte egenregistrering og gir inntil videre få gevinster med tanke på teknisk modernisering av matrikkelen.



3 Behovsanalyse

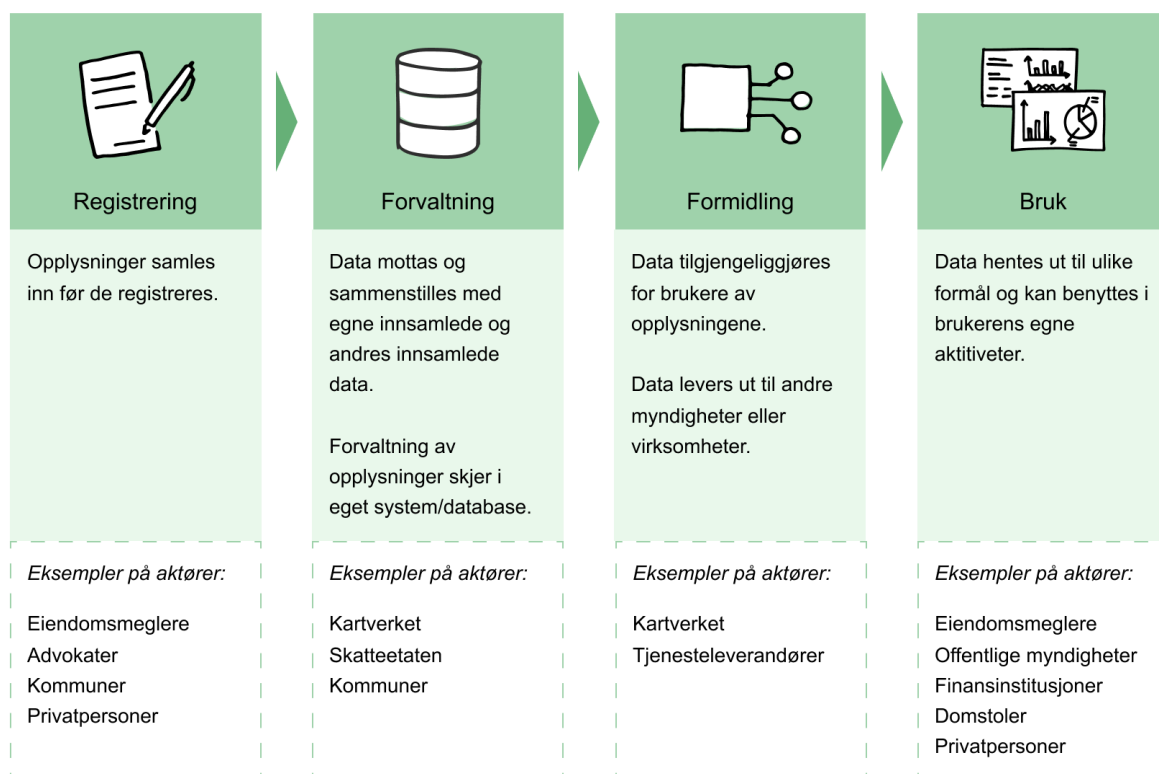
Som beskrevet i kapittel 2 er det et problem i dag at det er ikke tilstrekkelig oversikt over og kontroll med hvem som til enhver tid eier og erverver fast eiendom i Norge. For å kunne lage gode løsninger på problemet er det nødvendig å ha en forståelse av hvilke behov samfunnet og enkeltaktører har for eierskapsopplysninger til fast eiendom.

Arbeidet med å kartlegge offentlige interessenter har tatt utgangspunkt i arbeidet som ble gjort i forbindelse med kartleggingsrapporten «Kartlegging av offentlige myndigheters mulige bruk av opplysninger om eierskap til aksjer og eiendom», utarbeidet av Kartverket, Skatteetaten og Brønnøysundregistrene³³. I tillegg til offentlige myndigheter vil også private ha behov for tilgang til riktige og oppdaterte opplysninger om eierskap til fast eiendom blant annet i forbindelse med eiendomshandel, kredittgivning, varslingstjenester, utbyggingsprosjekter og andre eiendomsdisposisjoner.

For å sikre tilstrekkelig dekning av interessenter har vi tatt utgangspunkt i verdikjeden for eierskapsopplysninger til fast eiendom. Verdikjeden kan beskrives om følger: Eierskapsopplysninger må først samles inn, før de registreres. Deretter mottas og sammenstilles opplysningene hos aktører som forvalter eierskapsopplysninger. Enkelte opplysninger vil så formidles eller distribueres til brukere av opplysningene. Alle aktørene er i større eller mindre grad brukere eller konsumenter av eierskapsopplysninger, og bruker disse for å løse sine oppgaver. Brukere kan være offentlige myndigheter eller private aktører som benytter opplysninger om eierskap til fast eiendom til ulike formål. Interessenter kan operere innenfor ett eller flere av leddene i verdikjeden for opplysninger om eierskap til fast eiendom (se figur 3-1 under). Et eksempel på aktører som opererer på tvers av verdikjeden er eiendomsmeglere. Eiendomsmeglere er produsenter av data fordi de ofte bistår i prosessen rundt kjøp og salg av eiendom. Samtidig er de konsumenter av de samme opplysningene.

³³ Kartverket, Skatteetaten & Brønnøysundregistrene (2023). [Kartlegging av offentlige myndigheters mulige bruk av opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom](#)

Figur 3-1: Beskrivelse av verdikjeden for opplysninger om eierskap til fast eiendom.

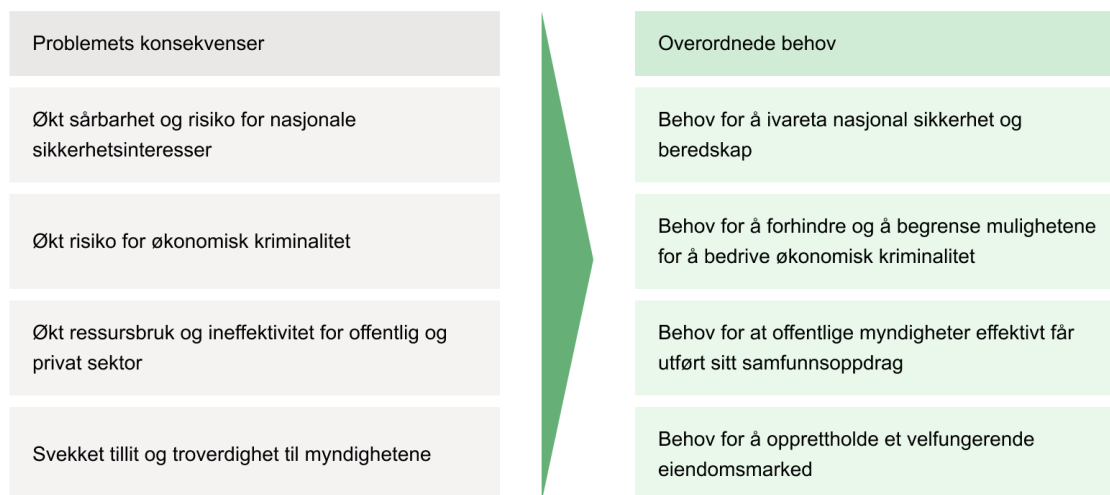


I kapitlene under redegjør vi først for samfunnets overordnede behov. Deretter beskrives de operasjonelle behovene. Behovskonflikter er beskrevet til slutt i dette kapitlet. En oversikt over interessentene som er intervjuet i forbindelse med denne utredningen finnes i vedlegg A Interessentanalyse.

3.1 Overordnede behov

De overordnede behovene knytter seg til konsekvensene av problemet, som er beskrevet i kapittel 2, og beskriver hvilke sentrale samfunnsbehov som avhenger av tilstrekkelig oversikt og kontroll over hvem som eier og erverver fast eiendom i Norge. Figur 3-2 viser hvordan de overordnede behovene er utledet fra problemets konsekvenser.

Figur 3-2: Sammenhengen mellom problemets konsekvenser og de overordnede behovene.



3.1.1 Behov for å ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap

I lys av de nasjonale trusselvurderingene fra PST, NSM og E-tjenesten er det behov for å sikre nasjonal kontroll over eiendommer som har betydning for rikets sikkerhet. Trusselvurderingene peker på økt aktivitet fra statlige og ikke-statlige aktører med evne og vilje til å påvirke norske interesser. Dette gir et særlig behov for å begrense uønsket innflytelse i samfunnet. Særlig viktig er dette for eiendommer som ligger geografisk strategisk til eller i nærheten av skjermingsverdige objekter og funksjoner.

I tillegg fører klimaendringer og hyppigere ekstremvær til økt sårbarhet i samfunnet. Dette bidrar til å forsterke behovet for effektiv kontakt med og eventuell styring av eiendommer i utsatte områder, både for å kunne gjennomføre nødvendige tiltak og for å sikre effektiv varsling i krisesituasjoner.

3.1.2 Behov for å begrense og forhindre økonomisk kriminalitet

For å styrke bekjempelsen av økonomisk kriminalitet er det et tydelig behov for å begrense mulighetsrommet for kriminelle aktører, samt å forbedre myndighetenes måloppnåelse på området. Økokrim belyser at utbytte fra kriminalitet hvitvaskes gjennom blant annet kjøp av eiendom via profesjonelle tilretteleggere³⁴. Dette understreker viktigheten av økt innsyn og kontroll med eierskap til fast eiendom. Stortingsmelding 15 (2023-2024) peker også på behovet for bedre utnyttelse av samfunnets samlede ressurser, mer effektiv informasjonsdeling og tiltak som forhindrer at kriminelle får fotfeste i den lovlige økonomien.

3.1.3 Behov for at offentlige myndigheter effektivt får utført sitt samfunnsoppdrag

Tilgang til oppdaterte og pålitelige eierskapsopplysninger er nært knyttet til offentlige myndigheters evne til å utføre sine samfunnsoppdrag effektivt og levere gode tjenester ut til innbyggerne. Ifølge kartleggingsrapporten om offentlige myndigheters behov er eierskapsopplysninger sentrale for en rekke oppgaver, inkludert tilsyn, samfunnssikkerhet, skatte- og avgiftsforvaltning, samt kommunal

³⁴ Økokrim (2024). Enheten for finansiell etterretning - Årsrapport 2024. Tilgjengelig [her](#).



myndighetsutøvelse³⁵. Manglende tilgang til fullstendige og oppdaterte data om eierskap til fast eiendom fører til ineffektiv ressursbruk og kan svekke kvaliteten på offentlige tjenester. Dagens registre over eierskap fungerer til bestemte oppgaver som hvert register har, men ikke som en kilde til opplysninger om eierskap. Rapporten peker på behovet for standardisering og felles løsninger for å forbedre oversikten over eierskap, noe som vil styrke samhandlingen og effektiviteten på tvers av offentlige virksomheter.

3.1.4 Behov for å opprettholde et velfungerende eiendomsmarked

Et godt regulert eiendomsmarked bidrar til økonomisk stabilitet ved å sikre at eiendommer kan kjøpes og selges på en rettferdig og effektiv måte. Dette gir forutsigbarhet for både kjøpere og selgere og legger til rette for en velfungerende økonomi. For at markedet skal fungere effektivt, er det viktig at aktørene i markedet har tilgang til tilstrekkelig og pålitelig informasjon om eierskap og rettigheter. Tillit til at informasjonen er korrekt, er grunnleggende for investeringsvilje og rettssikkerhet. I dette ligger også behovet for rettsvern, som i Norge ivaretas gjennom tinglysing i grunnboken. Grunnboken gir offentlig innsyn i tinglyste rettigheter og heftelser og sikrer rettsvern etter prinsippet «først i tid, best i rett». Dersom aktører i markedet samtidig kan redusere tid og ressursbruk på rapportering, innhenting og verifisering av eiendomsopplysninger, vil dette bidra til økt effektivitet og bedre ressursbruk i økonomien som helhet.

3.2 Operasjonelle behov

De operasjonelle behovene skal beskrive hva en ny løsning må ha av ytelser eller funksjoner for å dekke ulike interessenters behov. Dette vil si at de operasjonelle behovene skal svare ut hvilke konkrete behov knyttet til opplysninger om eierskap til fast eiendom som vil gjøre de berørte aktørene bedre rustet til å møte de overordnede behovene beskrevet i de forrige delkapitlene. Behovsanalysen tar både for seg offentlige myndigheters og private aktørers operasjonelle behov.

For å svare ut problemet er det i stort et behov for at de riktige aktørene har tilgang på opplysninger som er korrekt og komplett til enhver tid. I tillegg må aktørene kunne stole på de opplysningene som finnes. De operasjonelle behovene knytter seg til opplysningenes innhold, kvalitet, format, tilgjengelighet og prosesser. Dette ivaretar også FAIR-prinsippene som er generelle og overordnede prinsipper for datahåndtering. FAIR-prinsippene er: finnbarhet (Findable), tilgjengelighet (Accessible), interoperabilitet (Interoperable) og gjenbrukbarhet (Resusable)³⁶.

Figur 3-3 viser hvilke behovselementer som knytter seg til de ulike egenskapene ved opplysningene. Disse beskrives i delkapitlene under.

³⁵ Kartverket, Skatteetaten & Brønnøysundregistrene (2023). [Kartlegging av offentlige myndigheters mulige bruk av opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom](#)

³⁶ Wilkinson, M.D. et al. (2016). [The FAIR Guiding Principles for scientific data management and stewardship](#)

Figur 3-3: Overordnet fremstilling av opplysningenes egenskaper og tilhørende operasjonelle behovselementer.



3.2.1 Behov knyttet til opplysningenes innhold (behov for relevante eierskapsopplysninger)

Behov knyttet til opplysningenes innhold handler om hvilken informasjon det er behov for at eierskapsopplysningene gir. Først og fremst er det behov for opplysninger om **reelle eiere**, både når det gjelder direkte og indirekte eierskap til fast eiendom. Informasjon om reelt eierskap vil bidra til å kunne løse utfordringer knyttet til kvaliteten på eierskapsopplysninger. Dersom registrert eierskap ikke samsvarer med reelt eierskap vil det skape merarbeid for aktørene, da man må bruke tid på å fremskaffe informasjon om reelt eierskap på alternative måter og ved bruk av flere ulike kilder. Det fremkommer av intervjuer at det kan være en tidkrevende prosess å nøste opp i reelt eierskap. Det vil i tillegg kunne øke risikoen for å ta beslutninger på feilaktig grunnlag. Å vite hvem som er reell eier av en eiendom er viktig for å kunne kreve inn skatter og avgifter, avdekke økonomisk kriminalitet, kalle inn relevante og riktige parter i en juridisk sak eller varsle naboer i forbindelse med for eksempel utbyggingsprosjekter. Behovet berører også eierskapsandeler. Eksempelvis er det behov for å fange opp tilfeller hvor en person opparbeider seg en stadig større eierandel i en eiendom, for eksempel gjennom vedvarende ekteskap.

Videre er det en rekke informasjonskrav som følger av hvitvaskingsdirektivet og som skal være tilgjengelige, med Økokrim som ansvarlig punkt for EU samordning³⁷. Disse er oppsummert i boksen under.

³⁷ Enhet for finansiell etterretning (EFE) ved Økokrim er Norges nasjonale [Financial Intelligence Unit](#) (FIU). Enheten har en sentral rolle med å forebygge og bekjempe hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av masseødeleggende våpen, samt oppgaver som blant annet følger av EUs hvitvaskingsdirektiv. Enheten mottar og analyserer rapporter om mistenkelige transaksjoner (såkalte MT-rapporter) fra rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven, eksempelvis eiendomsmeglere.

Boks 1: Informasjonskrav som følger av hvitvaskingsdirektivet.

Det følger av hvitvaskingsdirektivet at medlemsstatene skal sikre at minst følgende informasjon gjøres tilgjengelig gjennom ett enkelt tilgangspunkt³⁸:

a) Informasjon om eiendommen:

- i. Matrikkelnummer og -referanse
- ii. Geografisk beliggenhet (inkludert eiendommens adresse)
- iii. Areal/størrelse på eiendommen
- iv. Type eiendom (inkludert om den er bebygd/ubebygd og bruksformål)
- v. Eventuelle rettigheter eller begrensninger på eiendommen, der det er aktuelt

b) Informasjon om eierskap:

- i. Navnet på eieren og enhver person som utgir seg for å handle på vegne av eieren
- ii. Der eieren er en juridisk enhet skal navnet og den juridiske formen til den juridiske enheten, samt selskapets unike identifikasjonsnummer og skatteidentifikasjonsnummer fremkomme
- iii. Der eieren er en juridisk ordning skal navnet på den juridiske ordningen og skatteidentifikasjonsnummer fremkomme
- iv. Prisen som eiendommen er ervervet for
- v. Eventuelle rettigheter eller begrensninger, der det er aktuelt

c) Informasjon om heftelser vedrørende:

- i. Pant
- ii. Rettslige begrensninger
- iii. Eiendomsrettigheter
- iv. Andre garantier, hvis noen

d) Historikk over eierskap, pris og relaterte heftelser

e) Relevante dokumenter

Flere av opplysningene listet opp over er tilgjengelige i dag, og fremgår av matrikkel og grunnbok. Det er imidlertid varierende kvalitet på en del matrikelinformasjon med flere ulike feilkilder. Videre er det noe uklart hva som menes med relevante dokumenter som skal tilgjengeliggjøres (punkt e i boksen over).

Opplysninger om reelle eier er nødvendig for å fastsette korrekt skatt, men også for å avdekke personer som oppholder seg i Norge uten å være registrert som skattemessig bosatt her. For sikkerhetsmyndighetene er det viktig å ha opplysninger om reelt eierskap for å sikre god oversikt over personer eller virksomheter som kan true nasjonal sikkerhet og på denne måten kunne ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser og beredskap (overordnet behov 1).

Opplysninger om indirekte eierskap berører problemstillinger knyttet til personer eller virksomheter som eier eiendom i Norge gjennom selskaper. Å identifisere eiere som skjuler seg bak komplekse eierstrukturer er et behov som er trukket spesielt frem av Skatteetaten, men også sikkerhets- og kontrollmyndigheter. Det er behov for å vite hvor eier og reell rettighetshaver er skattemessig hjemmehørende. Brønnøysundregistrenes register over reelle rettighetshavere³⁹ kan bidra til å imøtekomme deler av dette behovet. Samtidig er det forskjeller i loven om register over reelle rettighetshavere og hvitvaskingsloven for når en person er definert som reell rettighetshaver⁴⁰. Det er derfor ikke sikkert at register over reelle rettighetshavere vil imøtekomme behovet for opplysninger om indirekte eierskap fullt ut.

³⁸ [Directive \(EU\) 2024/1640, artikkel 18.2](#)

³⁹ Brønnøysundregistrene (2025). [Reelle rettighetshavere](#). Plikten til å registrere opplysninger om reelle rettighetshavere er 31.juli 2025.

⁴⁰ Brønnøysundregistrene (2024). [To lover – to nesten like kriteriesett](#)



Videre er det behov for opplysninger om **utenlandske eiere** og opplysninger om **eiers identitet**. Dette er viktige opplysninger for sikkerhetsmyndighetene og Økokrim, men også Skatteetaten. I dette ligger det at det er behov for å vite eiers nasjonalitet eller landtilhørighet. Dette er nødvendig for å kunne kartlegge hvilke faste eiendommer en utenlandsk person har i Norge. Denne typen opplysninger er også nødvendig for å kunne analysere en persons tilknytning til Norge, og hvilken skatteplikt denne eventuelt har. Det må stilles krav til prosessene for å bekrefte eierens identitet, slik at eierskapet knyttes til riktig person eller enhet.

Hva gjelder historikk trekkes det frem av flere aktører at det er det behov for **eierskapshistorikk**. Skatteetaten har eksempelvis behov for opplysninger om eiertid for å kunne vurdere om vilkårene for skattefritak på gevinst ved salg av egen bolig, fritidsbolig og gårdsbruk er oppfylt.

Behovene beskrevet i avsnittene over knytter seg til *eierskap*. I andre tilfeller kan det være behov for opplysninger om hvem som kontrollerer eller disponerer en eiendom, det vil si opplysninger om hvem som har disposisjonsrett til en eiendom. På sikt kan man se for seg en løsning som også inneholder opplysninger om disposisjonsrett, eksempelvis i form av et leieforhold eller eieformer slik som leie-til-eie, hvor eierskapet opparbeides over tid. Tall fra SSB viser at i underkant av en fjerdedel av Norges husholdninger leier bolig⁴¹. Problemstillinger knyttet til denne typen opplysninger er imidlertid utenfor mandatet for denne utredningen. Behovet for opplysninger om disposisjonsrett legges derfor ikke til grunn i utredningen.

3.2.2 Behov knyttet til opplysningenes kvalitet (behov for korrekte, komplette og oppdaterte opplysninger)

Det er behov for at opplysninger om eierskap til fast eiendom er korrekte, komplette og oppdaterte. Hva gjelder **korrekthet** handler dette grunnleggende om at både offentlige myndigheter og private aktører må kunne ha **tillit til at de registrerte opplysningene stemmer**. Interessentene må også kunne være sikre på at den som er registrert som eier er den vedkommende utgir seg for å være. Dette berører også behovet for opplysninger om eiers identitet og nasjonalitet (beskrevet i forrige delkapittel). Det er behov for at identifiseringen av eier er entydig. Dette vil kunne redusere tid brukt på å verifisere opplysninger. Utenlandske eiere blir i dag registrert med d-nummer som trengs i forbindelse med tinglysing i grunnboken.

Behov for **kompletthet** i opplysningene handler om at eierskapsopplysninger må kunne sees i sammenheng slik at man får en riktig situasjonsforståelse. Dette er spesielt viktig for sikkerhetsmyndighetene og Økokrim. Behov for komplette opplysninger er særlig knyttet til at et selskap som eier eiendom kan være registrert med flere løpenumre i grunnboken. Dette resulterer i inkonsistens og gjør det utfordrende å skaffe oversikt over hvilke eiendommer et selskap eier i Norge. Komplette opplysninger og entydig identifisering av selskap som eier eiendom vil kunne gjøre det enklere å se opplysningene i sammenheng med opplysninger som fremkommer av andre registre, for eksempel Enhetsregisteret eller Foretaksregisteret hos Brønnøysundregistrene.

Videre har både offentlige myndigheter og private aktører behov for at opplysningene er **oppdaterte**. Dette er viktig for å sikre en effektiv oppgaveløsning. Som beskrevet i problembeskrivelsen er det et ikke ubetydelig antall døde hjemmelshaver som fortsatt er registrert i grunnboken samt virksomheter som er avviklet, men som står oppgitt som eier i grunnboken. Aktørene bruker derfor tid på å verifisere de registrerte opplysningene og nøste opp i eierskap ved sammenstilling av opplysninger fra flere kilder. Det er spesielt utfordrende å identifisere eiendomstransaksjoner som skjer ved at aksjer i et selskap skifter hender. Det er behov for at slike opplysninger er oppdaterte og i sanntid. For

⁴¹ SSB (2025). Boforhold, registerbasert. Kilde: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/boforhold-registerbasert>



sikkerhetsmyndighetene spesielt er det behov for innsikt *før* en eiendomsoverdragelse skjer. Dette er også nødvendig for å kunne gjennomføre ervervskontroll av enkelte eiendomsoverdragelser.

3.2.3 Behov knyttet til opplysningenes format (behov for enhetlige opplysninger)

Behov knyttet til opplysningenes format handler om begrepsbruk og definisjoner samt konsistens i eierskapsopplysninger. Det er behov for **enhetlig begrepsbruk og presise definisjoner**. Behovet berører problemstillinger knyttet til hvordan man definerer en eiendom og hva man kan registrere eierskap til.

I dag benyttes ulike definisjoner av hva som utgjør én eiendom på tvers av forvaltningsområder. Eksempelvis bruker matrikkelen matrikkelenheter, mens Skatteetaten tar utgangspunkt i matrikkelenheter for å utlede formuesobjekter. Dette behovet knytter seg spesifikt til Skatteetatens behov for entydig identifikasjon av eiendom, slik at ulike eieformer og relasjoner fremkommer av opplysningene. Et annet eksempel er SSB som i sin boligstatistikk benytter bygninger og bruksenheter, og som formidles ut til befolkningen. Dagens situasjon med ulike definisjoner av hva som utgjør en eiendom fører til manuell saksbehandling, kontrollutslag og restanser, og er svært ressurskrevende.

Det er behov for **konsistente opplysninger** som muliggjør deling/overføring av data mellom Kartverket og Skatteetaten spesielt. Dette er også nødvendig for å kunne se opplysninger i sammenheng på tvers av forvaltningsområder, slik som beskrevet i forrige delkapittel.

3.2.4 Behov knyttet til opplysningenes tilgjengelighet (behov for eierskapsopplysninger som er tilgjengelige for riktige brukere)

Det er behov for at opplysninger deles og at delingen skjer på en riktig og effektiv måte. Behovet for at **opplysninger deles** gjelder både innad i og mellom privat og offentlig sektor. Det fremgår av intervjuer med relevante aktører at det i dag er mindre grad av systematisk deling. Aktører forholder seg til ulike regelverk, og det er enkelte juridiske barrierer som hindrer deling. Et viktig hensyn her er hensynet til personvern. Eiendomsmeglere etterlyser også bedre tilgang til Folkeregisteret. I dag kan de kun søke på enkeltpersoner, og har ikke mulighet til å se hvem som bor på en bestemt adresse. Dette gjør det vanskeligere å identifisere eiere, noe som er viktig for å oppfylle kravene i hvitvaskingsloven ved meglingsoppdrag.

Behov for **effektiv deling** av opplysninger berører nødvendigheten av og behovet for tilgangsstyring. Ikke alle aktører bør ha eller har behov for tilgang til alle deler av den samlede informasjonen som finnes. Dette er med særlig hensyn til de overordnede behovene for å ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap og å begrense mulighetene for å bedrive økonomisk kriminalitet.

3.2.5 Behov knyttet til prosesser (behov for enkle og effektiv innsamling prosesser)

Det er behov for **enkle og effektive prosesser for rapportering** av opplysninger samt en effektiv tinglysingsprosess. Det operasjonelle behovet berører det overordnede behovet for å opprettholde et velfungerende eiendomsmarked. Omtrent 75 prosent av rettsstiftelsene⁴² som tinglyses i dag, blir

⁴² Rettsstiftelse betegner i tinglysingsrettslig forstand en rettslig disposisjon som stifter, endrer eller opphever en rettighet med tilknytning til en fast eiendom, og som er av en art som kan tinglyses etter



sendt inn digitalt. I 2024 tilsvarte dette i overkant av 1,2 millioner rettsstiftelser⁴³. De resterende 25 prosent av rettsstiftelsene til tinglysing blir sendt inn på papir, og utgjorde om lag 430 000 rettsstiftelser i 2024.

Den største andelen av tinglysingene skjer ved bruk av profesjonelle medhjelpere på vegne av private. Dersom man velger å ikke benytte seg av en profesjonell medhjelper, eksempelvis en eiendomsmegler eller advokat, er det ikke mulig å tinglyse digitalt. Omtrent 5 prosent av tinglysingsvolumet består av privatpersoner og mindre selskaper. De større selskapene benytter i stor grad digitale løsninger gjennom API-er og som tilbys av tjenesteleverandører.

Dette resulterer i at man i dag har et tosporet system hvor de fleste kan tinglyse digitalt, men hvor mye fortsatt skjer på papir og gjennom postgang. Dette er tidkrevende. Både tinglysing og signering av dokumenter skjer for enkelte aktører på papir. Statens Vegvesen har for eksempel ikke mulighet til å signere dokumenter digitalt. For fylkeskommuner er det kun fylkesordfører som har fullmakt til å signere tinglysingsdokumenter. Et tosporet system med en kombinasjon av digitale og manuelle prosesser er sårbart og får konsekvenser for sikkerhet. Innsending av rettsstiftelser på papir kan i enkelte tilfeller gjøre det mulig å forfalske dokumenter og signaturer, og på denne måten begå svindel⁴⁴. Selv om det er få eksempler på slike tilfeller, viser dette at mulighet for innsendelse av rettsstiftelser på papir er sårbart.

Privatpersoner har også et behov for enklere prosesser knyttet til arv og skifte. Dette skjer på papir og krever manuell jobb. Hva gjelder innhenting av informasjon i den enkelte sak er det ikke noen enkel måte å innhente informasjon på for å kunne foreta riktige vurderinger i arv- og skiftesaker. Det er derfor behov for å forenkle denne prosessen. Dersom det blir enklere å rapportere informasjon vil kvaliteten på registrene kunne øke.

3.3 Behovskonflikter

En generell utfordring ved bruk av og tilgang til data er avveiningen mellom behovene til den som rapporterer opplysninger og den som skal bruke opplysningene. Behovet for at opplysninger deles og at disse skal være komplette, må vurderes opp mot kostnaden ved å rapportere oppdaterte opplysninger som har god kvalitet og riktig detaljeringsgrad. I tillegg vil økt deling av data mellom flere aktører gjøre det mer krevende å avklare tilgangs- og bruksrettigheter til data⁴⁵.

Økt åpenhet og mer tilgjengelige data må avveies mot de overordnede behovene for å ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap samt behovet for å begrense mulighetene for å bedrive og forhindre økonomisk kriminalitet. I tillegg må hensynet til personvern ivaretas, og det er viktig at åpenhet og tilgjengelighet av data ikke er gjenstand for misbruk samt at enkelte opplysninger skjermes. Det er et viktig prinsipp at data skal deles når de kan, og skjermes når de må. Tilgjengeliggjøring av eierskapsinformasjon må derfor også balanseres mot hensynet til personvern og at den enkeltes sikkerhet ivaretas.

tinglysingsloven. Dette omfatter blant annet stiftelse av eiendomsrett, panterett, bruksretter (som servitutter), samt andre heftelser og rådighetsinnskrenkninger.

⁴³ 2024 var et år med færre innsendte rettsstiftelser enn normalt.

⁴⁴ I en nylig artikkel fra Dagens Næringsliv (20.05.2025) kom det frem at en [megler oppdaget falskt millionpant på en eiendom](#) da denne skulle selges.

⁴⁵ Meld.St.22 (2020-2021). [Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon](#). Kommunal- og distriktsdepartementet



4 Strategiske mål

4.1 Samfunnsmål

Samfunnsmålet beskriver hvilken samfunnsutvikling tiltaket skal bygge opp under og skal gi den overordnede begrunnelsen for tiltaket.

Kartverkets hovedmål er å sikre at «effektiv tilgang til oppdatert kart- og eiendomsinformasjon gir grunnlag for verdiskapning og utvikling». I Kartverkets tildelingsbrev for 2025 er dette hovedmålet operasjonalisert i to delmål:

1. Kartverket skal innhente, etablere, forvalte og tilgjengeliggjøre geografisk informasjon og eiendomsinformasjon basert på samfunnets behov
2. Som nasjonal geodatakoordinator sørger Kartverket for riktig og relevant innsamling, bearbeiding, deling og bruk av geografisk informasjon til nytte for samfunnet

Med utgangspunkt i strategier, politiske føringer, oppdragsbrevet, kunnskap fra problembeskrivelsen og behovsanalysen, har Kartverket definert samfunnsmål og effektmål for prosjektet.

Følgende samfunnsmål legges til grunn for utredningen:

Samfunnsmål

Tilgang til riktige opplysninger om eierskap i fast eiendom skal gi trygg og effektiv myndighetsutøvelse og gode tjenester til næringliv og innbyggere. Det skal redusere økonomisk kriminalitet, sikre nasjonale sikkerhetsinteresser og gi økt tillit til myndighetene.

Tilgang innebærer at informasjonen gjøres tilgjengelig for aktører med et berettiget behov, og i et format som gjør det mulig å bearbeide og bruke opplysningene på en effektiv måte, samtidig som hensyn til tilgangsstyring og personvern ivaretas.

Riktige opplysninger sikrer at opplysningene er korrekte og oppdaterte. Det innebærer også at opplysningene har kjent kvalitet, er fullstendige og nøyaktige slik at de reflekterer den til enhver tid reelle situasjonen, inkludert historiske opplysninger. Riktig og oppdatert informasjon er en forutsetning for å kunne ta informerte beslutninger.

Trygg og effektiv myndighetsutøvelse betyr at offentlige myndigheter kan stole på at informasjonen de bruker er nøyaktig, pålitelig og oppdatert. Dette gjør det mulig for myndighetene å fatte korrekte og informerte beslutninger, gjennomføre effektive kontroller, og levere bedre tjenester til innbyggere og private aktører. Når informasjonen er korrekt, kan myndighetene handle med større sikkerhet og redusert risiko for å ta beslutninger på feilaktig grunnlag.

Samfunnsmålet fokuserer på tilgjengelighet, riktige opplysninger og bedre tjenester for myndigheter, private aktører og innbyggere. Det handler i hovedsak om effektivitet og pålitelighet i myndighetsutøvelse, og dette legger grunnlaget for effektmålene.

4.2 Effektmål

Effektmålene tar utgangspunkt i et brukerperspektiv og skal reflektere hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket. Brukere i denne sammenhengen er det offentlige, næringslivet og samfunnet for øvrig. Målene bør si noe om hvordan konseptene skal bidra til tilgang til opplysninger om eierskap i fast eiendom som skal gi trygg og effektiv myndighetsutøvelse, gode tjenester til næringsliv og innbyggere, redusert økonomisk kriminalitet, økt nasjonal sikkerhet og økt tillit til myndighetene.



For å oppnå samfunns målet, har vi definert tre effektmål:

1. Norske myndigheter og private aktører har bedre oversikt, gjennom økt kvalitet på opplysningene, over hvem som er reelle eiere til fast eiendom til enhver tid
2. Norske myndigheter og private aktører har enkel tilgang til og bruk av relevante opplysninger om eiere til fast eiendom
3. Prosessen knyttet til eiendomstransaksjoner er effektiv

De tre effektmålene beskrives under.

4.2.1 E1 – Norske myndigheter og private aktører har bedre oversikt, gjennom økt kvalitet på opplysningene, over hvem som er reelle eiere til fast eiendom til enhver tid

Hva innebærer målet?

Målet omhandler bedre kvalitet på opplysningene som er tilgjengelig slik at myndigheter og andre aktører får bedre oversikt over reelle eiere. Det vil si at brukere av opplysningen skal være trygge på at disse er korrekte og oppdaterte. Dette vil kunne bidra til bedre grunnlag for økt nasjonal sikkerhet og redusert økonomisk kvalitet.

Hva skal til for å nå målet?

- Strukturert og oppdatert informasjon
- Semantisk samordning av eierskapsinformasjon for entydig tolkning og digital bearbeiding
- Enhetlige standarder for kvalitet i eierskapsopplysninger, inkludert nøyaktighet, fullstendighet og oppdateringsfrekvens
- Kvalitetssikrede, oppdaterte og korrekte eierskapsopplysninger gjennom hele året

4.2.2 E2 – Norske myndigheter og private aktører har enkel tilgang til og bruk av relevante opplysninger om eiere til fast eiendom

Hva innebærer målet?

Målet omhandler enkel tilgang til og bruk av opplysningene for myndigheter og andre aktører. Det vil si at det skal være enkelt å nyttiggjøre seg av opplysningene som finnes. Dette vil kunne bidra til mer effektiv myndighetsutøvelse og økt effektivitet i privat sektor.

Hva skal til for å nå målet?

- Digitale løsninger som støtter deling og bruk av data
- Brukervennlige og intuitive grensesnitt
- Tilgjengelige og lett anvendbare eierskapsdata
- Rask og pålitelig tilgang til eierskapsinformasjon
- Tilganger som ivaretar personvern og sikkerhet

4.2.3 E3 – Prosessen knyttet til eiendomstransaksjoner er effektiv

Hva innebærer målet?

Målet omhandler en tids- og kostnadseffektiv prosess rundt eiendomstransaksjoner. Et godt regulert eiendomsmarked bidrar til økonomisk stabilitet ved å sikre at eiendommer kan kjøpes og selges på en effektiv måte. Dette gir forutsigbarhet for både kjøpere og selgere og legger til rette for en



velfungerende økonomi. Konseptene skal tilrettelegge for en effektiv prosess for eiendomstransaksjoner, med lav kompleksitet for alle aktører. Dette vil kunne bidra til et mer velfungerende eiendomsmarked.

Hva skal til for å nå målet?

- Digitale løsninger som støtter en effektiv prosess på tvers av aktører, herunder integrasjon mellom systemer som muliggjør deling av data
- Standardiserte prosesser
- Effektivt samarbeid mellom eiendomsmeglere, banker, myndigheter og andre aktører

4.3 Målkonflikter

Det er identifisert målkonflikt knyttet til balansen mellom effektivitet og kvalitet. Bedre oversikt gjennom økt kvalitet på opplysningene (effektmål 1) kan kreve økt ressursbruk, noe som kan redusere effektiviteten og dermed står i konflikt med effektmål 3.

Det forventes at konflikten er midlertidig. I starten kan det kreves ekstra ressurser for å oppnå økt kvalitet, men med godt etablerte og optimaliserte løsninger, vil ressursbehovet på sikt avta. Man vil da sitte igjen med både økt kvalitet og effektive prosesser.



5 Rammebetingelser

Rammebetingelser er betingelser som definerer mulighetsrommet som beskrives i kapittel 6. Dette er betingelser som må oppfylles for valg av konseptuell løsning og fremtidig drift. I dette utredningsarbeidet har vi identifisert fire relevante rammebetingelser, som alle er utledet fra ikke-prosjektspesifikke mål og prinsipielle spørsmål. Disse er:

1. Konseptene skal bidra til etterlevelse av EUs sjette hvitvaskingsdirektiv (AMLD6)
2. Konseptene skal sikre samsvar med personvernlovgivning
3. Konseptene skal ivareta Skatteetatens behov for eierskapsopplysninger til fastsetting og innkreving av skatter
4. Konseptene må inkludere mulighet for entydig identifikasjon av utenlandske eiere, men skal ikke vurdere hvordan en slik identifisering skal foregå

5.1 Konseptene skal bidra til etterlevelse av EUs sjette hvitvaskingsdirektiv (AMLD6)

EUs nye antihvitvaskingspakke, inkludert det sjette antihvitvaskingsdirektivet (AMLD6), ble vedtatt internt i EU i mai 2024. Direktivet innebærer en betydelig styrking av regelverket mot hvitvasking og terrorfinansiering i Europa. AMLD6 er nå til vurdering for innlemmelse i EØS-avtalen. Det er først etter at reglene er innlemmet i EØS-avtalen at det oppstår en forpliktelse for Norge. Som EØS-medlem forventes Norge å gjennomføre direktivet gjennom nasjonal lovgivning. Artikkel 18 i AMLD6 omtaler krav til «felles adgangspunkt for opplysninger om fast eiendom» og stiller krav både om tilgang til og innhold i data som skal rapporteres knyttet til fast eiendom. Dette inkluderer opplysninger om eierskap. Dette vil sannsynligvis medføre endringer i matrikkelen og skjerpede krav til aktører i eiendomsmarkedet.

I Norge har Finansdepartementet opprettet en arbeidsgruppe som skal utrede hvordan regelverket best kan gjennomføres i norsk rett⁴⁶. Arbeidsgruppen har i sin delrapport fra 9.5.2025 konkludert med at dagens regelverk og løsninger for tilgang til informasjon om eierskap i fast eiendom ikke oppfyller AMLD6 artikkel 18 fullt ut. Det er særlig i de tilfellene hvor eierskap og rettighetsforhold ikke er tinglyst, samt for visse typer eiendommer, som for eksempel aksjeleiligheter, at man må finne en løsning for å registrere korrekt informasjon. Arbeidsgruppen peker spesielt på at:

- Det må etableres ett enkelt tilgangspunkt for all relevant informasjon knyttet til fast eiendom.
- Det må sikres et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag slik at alle kompetente myndigheter kan få tilgang til denne informasjonen.
- Informasjon om eierskap til leiligheter i boligaksjeselskaper må gjøres tilgjengelig. I denne sammenheng bør man se på reglene for omdanning av borettslag, herunder vurdere pliktig omdanning av boligaksjeselskaper.
- Det må etableres en løsning for registrering av fullmakter/fullmektiger som kompetente myndigheter skal ha tilgang til.
- Det må klargjøres hvordan juridiske arrangementer⁴⁷ skal håndteres, slik at nødvendig informasjon om eierskap sikres også i disse tilfellene.
- Det må etableres tilstrekkelige mekanismer for å sørge for korrekte og oppdaterte opplysninger om eierskap i fast eiendom.

⁴⁶ Mer informasjon tilgjengelig [her](#)

⁴⁷ Direkte oversettelse av «legal arrangement» som er skrevet inn i AMLD6 artikkel 18 andre avsnitt bokstav b, underpunkt iii. Finansdepartementets arbeidsgruppe mener at det bør klargjøres hvordan denne typen tilfeller skal håndteres, slik at det kan finnes informasjon om eier også i disse tilfellene.



5.1.1 Konsekvenser av å bryte rammebetingelsen

Brudd på rammebetingelsen vil for det første svekke Norges mulighet og evne til å forhindre økonomisk kriminalitet innenfor landets grenser. Det vil også kunne få konsekvenser for samarbeidet med internasjonale aktører, som for eksempel det nyopprettede europeiske antihvitvaskingsbyrået (Anti-Money Laundering Authority (AMLA)).

Hvis konseptene ikke imøtekommer relevante krav som Norge er forpliktet til gjennom EØS-avtalen, kan dette føre til juridiske sanksjoner fra EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Dette kan for eksempel være rettslige pålegg eller krav om korrigerende tiltak i etterkant. Eventuelle endringer eller tilpasninger som følge av slike pålegg eller krav, kan medføre store uforutsette kostnader, budsjettoverskridelser, forsinket implementering og tapte investeringer.

Brudd på rammebetingelsen vil også kunne føre til tap av tillit og omdømme, både nasjonalt og internasjonalt. I europeisk sammenheng kan det særlig påvirke Norges posisjon inn mot EØS/EU-samarbeidet.

5.2.2 Betydning for mulighetsrommet

Eventuelle konsepter, som ikke har tatt høyde for kravene etter artikkel 18 i AMLD6, vil i praksis ikke kunne velges uten at de må suppleres med ytterligere, særskilte løsninger for å oppfylle kravene som stilles i direktivet.

5.2 Konseptene skal sikre samsvar med personvernlovgivningen

Dette innebærer ivaretagelse av grunnleggende personvernprinsipper og rettigheter, inkludert tilgang til informasjon om databehandling, sikkerhetstiltak for beskyttelse av opplysninger, og muligheten til å utøve rettigheter som innsyn, retting, sletting og begrensning av behandling. Videre må konseptene sikre at all behandling av personopplysninger utføres med høy grad av konfidensialitet og integritet for å forhindre uautorisert tilgang og misbruk.

5.2.1 Konsekvenser av å bryte med rammebetingelsen

Brudd på personvernregelverket kan føre til ulovlig behandling av personopplysninger, sikkerhetsbrudd og tap av data. Dette kan ha flere negative konsekvenser, herunder økonomiske konsekvenser (bøter, erstatningskrav og andre finansiell belastning) og skade på omdømme til Kartverket og andre offentlige myndigheter. Det kan også ha konsekvenser for de registrerte.

5.2.2 Betydning for mulighetsrommet

Konseptene må oppfylle krav til personvern, inkludert innebygget personvern og funksjonalitet for personvernrettigheter. Rammebetingelsen innebærer også at all deling av data må skje i tråd med gjeldende hjemler og lovverk.

Konsepter som ikke oppfyller kravene til personvern og informasjonssikkerhet, vil bli utelukket. Dette inkluderer konsepter uten tilstrekkelig tilgangskontroll eller konsepter som tillater ubegrenset informasjonsinnhenting.

5.3 Konseptene skal ivareta Skatteetatens behov for eierskapsopplysninger til fastsetting og innkreving av skatter

Skatteetatens behov for informasjon om hvem som direkte eller indirekte eier og kontrollerer fast eiendom, henger sammen med etatens hovedoppgave: å sikre inntektene til det offentlige. Dette innebærer blant annet å sørge for at folk og virksomheter følger skatte- og avgiftsreglene, at brukerne har tilgang til pålitelige registerdata, og at folk har tillit til Skatteetaten.



Eierskapsinformasjon knyttet til eiendom har stor betydning for Skatteetatens oppgaveløsning, herunder oppgaver og forvaltningsområder etaten har ansvar for som fastsetting, saksbehandling, analyse, kontrollvirksomhet og innkreving.

Behovene for eierskapsinformasjon knyttet til eiendom kan deles inn i noen absolutte behov (*nødvendige* for at Skatteetaten kan utføre sitt samfunnsoppdrag) og andre behov (som er behandlet i kapittelet om behov). Det er de absolutte behovene som her omtales som en rammebetingelse.

Skatteetaten har behov for informasjon om:

- **Eiendelens identifikasjon** som gjør det mulig å knytte eierskap til eiendelen/eiendommen.
- **Hvem som eier og eiers identitet** som omhandler relasjonen mellom eiendom (objekt) og individ eller selskap (subjekt).
- **Eiertid** som refererer til tidsrommet en person har eid en eiendom.

Disse behovene ivaretas i dag på et grunnleggende nivå, men det finnes flere utfordringer og begrensninger. For eksempel har ikke Skatteetaten tilgang til all nødvendig informasjon om objekter i matrikkelen, noe som gjør det nødvendig å opprettholde et eget register. Det er i dag også tidvis utfordringer knyttet til informasjon om eiertid, for eksempel avvik mellom faktisk eierskapsstart og tidspunkt for registrering.

5.3.1 Konsekvenser av å bryte med rammebetingelsen

I dag har man en *plikt* til å registrere eierskap til eiendom en gang i året gjennom skattemeldingen til Skatteetaten. Dette gjør at Skatteetaten i dag har de mest fullstendige opplysningene om eierskap til eiendom, til tross for at Kartverket er sentral *matrikkelmyndighet og tinglysingsmyndighet*, og har i kraft av disse rollene ansvar for å forvalte matrikkelen og grunnboken.

Det er vanskelig å se for seg en situasjon der Skatteetaten ikke får de opplysningene de har behov for til fastsetting og innkreving av skatter, da dette vil ha store og alvorlige samfunnskonsekvenser. Dersom Skatteetatens grunnleggende behov for eierskapsopplysninger til fastsetting og innkreving av skatter ikke ivaretas, må Skatteetaten bygge nye eller videreutvikle egen infrastruktur for eierskapsopplysninger om fast eiendom. Dette medfører både ekstra kostnader for Skatteetaten, en mer fragmentert løsning med potensiell overlapp i ansvar og ressurser, og kan gi en situasjon der Skatteetaten har mer oppdatert og komplett informasjon enn fellesløsningen som utredes. Sistnevnte kan gi en dynamikk der aktører søker mer komplett informasjon direkte fra Skatteetaten. Dette vil både undergrave tilliten til konseptene som utredes og pålegge Skatteetaten nye ansvarsområder og oppgaver som ikke er å tråd med deres samfunnsoppdrag. Det ligger eksempelvis ikke innenfor Skatteetatens oppgaver å håndtere forespørsler fra kommuner og andre organer som trenger informasjon om eierskap knyttet til fast eiendom.

5.3.2 Betydning for mulighetsrommet

Rammebetingelsen innebærer at kvaliteten på opplysningene Skatteetaten trenger for fastsetting og innkreving av skatter, må være *minst* like høy som i dag. Tiltak som foreslås i utredningen må ikke være til hindre for Skatteetaten sin oppgaveløsning. Det er viktig å merke seg at konseptene som utredes vil ivareta Skatteetatens behov i varierende grad, noe som fremgår av måloppnåelsen og de ulike virkningene beskrevet i alternativanalysen.



5.4 Konseptene må inkludere mulighet for entydig identifikasjon av utenlandske eiere, men skal ikke vurdere hvordan slik identifikasjon skal foregå

Samfunnsutviklingen går i retning av at flere utenlandske personer og selskaper eier eiendom i Norge. Manglende entydig identifisering av utenlandske eiere, både i det enkelte system og på tvers av offentlige registre, er en viktig årsak til manglende kontroll på hvem som eier hva, og når. Det er derfor viktig at konseptene som utvikles inkluderer mulighet for identifisering av eiere på tvers av landegrenser. Det er imidlertid utenfor prosjektets oppdrag å beskrive hvordan en slik identifikasjon skal foregå, grunnet kompleksiteten og omfanget av denne tematikken. Identifiseringsmekanismer for internasjonale eiere styres av globale standarder og reguleringer. Her vil det eksempelvis være svært relevant å se til forordningen European Digital Identity Framework (eIDAS 2.0) og arbeidet med digitale lommebøker.

5.4.1 Konsekvenser av å bryte rammebetingelsen

Konsekvensene av å ikke oppfylle denne rammebetingelsen kan være betydelige og deles inn i to typer utfordringer. For det første, hvis konseptene ikke legger til rette for entydig identifisering av utenlandske eiere, vil det bli svært utfordrende å håndtere de alvorlige problemene knyttet til eierforhold – særlig innen nasjonal sikkerhet og bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Manglende mulighet for identifisering gjør at løsningene raskt kan bli utdaterte, og det vil kreve betydelige ressurser å utvikle nye, mer robuste systemer i etterkant.

Dersom vi, for det andre, innfører egne krav til hvordan identifikasjon skal gjennomføres eller hvilke identifikatorer som skal benyttes, risikerer vi å komme i utakt med nasjonale systemer, slik som Skatteetatens, og med internasjonale standarder. Dette vil på sikt kunne forsterke eksisterende utfordringer.

5.4.2 Betydning for mulighetsrommet

Alle konseptene må utformes slik at formatkrav, datamodell og IT-arkitektur støtter integrasjon av utenlandske identifikatorer – både innen hvert enkelt register og på tvers av registre, særlig der det foreslås ett eller flere nye registre for eierskapsinformasjon. I tillegg må løsningene være fremtidsrettede og tilpasses den teknologiske utviklingen innen identifisering, for eksempel bruk av digitale lommebøker for både personer og virksomheter.



6 Mulighetsstudie

Formålet med mulighetsstudien er å finne konsepter som sikrer at den beste løsningen kan identifiseres. I henhold til KVVU-veilederen har arbeidet med mulighetsrommet gått gjennom fem faser:

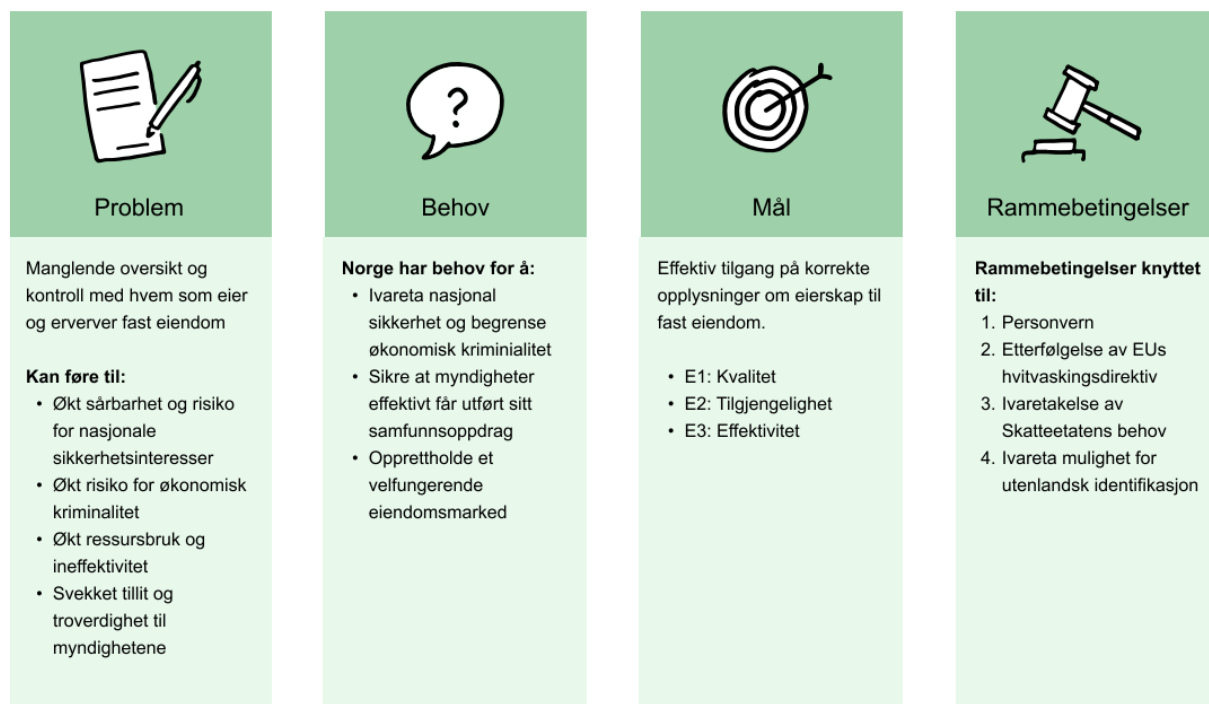
1. Definere mulighetsrommet basert på mål og rammebetingelser.
2. Utforske mulighetsrommet gjennom å utforske relevante, prosjektspesifikke dimensjoner og ambisjonsnivå, samt forbedring av verdikjeden for informasjonsflyt.
3. Utvikle konsepter ved å bruke dimensjonene og verdikjeden fra fase 2 til å sette sammen konsepter med ulike virkninger.
4. Justere konseptene og sile ut basert på overordnede kost-nytte-vurderinger til å optimalisere og forkaste konsepter.
5. Valg av konsepter som tas videre til alternativanalysen som har ulikt ambisjonsnivå, behovstilfredsstillelse og kostnadsomfang.

De fem fasene beskriver også fremgangsmåten i vårt arbeid, og både dette kapitlet og tilhørende vedlegg B Mulighetsstudie, er strukturert etter disse fasene. I tillegg er vurderinger rundt det juridiske mulighetsrommet og særskilte juridiske virkemidler beskrevet i vedlegg C Juridisk.

6.1 Definere det relevante mulighetsrommet

Første steg i arbeidet med mulighetsstudien er å definere mulighetsrommet. Det innebærer å finne riktig avgrensning av hva det er relevant å vurdere, og deretter finne hvilke dimensjoner og virkemidler som kan brukes til å identifisere ulike alternativer innenfor disse rammene. Problembeskrivelsen, behovsanalysen, mål og rammebetingelser danner utgangspunktet for å definere det relevante mulighetsrommet og grunnlaget for identifisering og vurdering av mulige konsepter. Disse er beskrevet i kapittel 2 til 5, men en kort oppsummering er gjengitt i figuren under.

Figur 6-1: Elementer som danner utgangspunktet for å definere det relevante mulighetsrommet.





6.1.1 Avgrensinger av mulighetsrommet

De mest sentrale rammene for å definere mulighetsrommet settes i de strategiske målene og rammebetingelsene (se kapittel 4 og 5), samt i mandatet for utredningen (se vedlegg 1).

Målene: Gir tydelige føringer om at aktuelle konsepter må ivareta balanse mellom kvalitet, tilgjengelighet og effektivitet. Det er ikke gjort en rangering av disse målene og det er ikke satt noen absolutte kriterier for måloppnåelse som alle konsepter skal ivareta. Alle konsepter må imidlertid gi en tilstrekkelig grad av måloppnåelse innenfor alle tre effektmål for å være relevante.

Rammebetingelsene: Gjør det tydelig at alle konsepter må kunne realiseres i tråd med gjeldende regelverk. Der det foreslås endringer i regelverk må dette være innenfor forventet akseptnivå. Av strenge rammebetingelser gjelder at konseptene må sikre samsvar med personvernlovgivning og sikre etterfølgelse av EUs hvitvaskingsdirektiv. I tillegg må konseptene ivareta Skatteetatens behov og ivareta mulighet/fleksibilitet for å identifisere utenlandske eiere. Hvordan dette skal gjøres i praksis vil utredes mer detaljert i senere planleggingsfaser. Konsepter som ikke vil kunne realiseres i tråd med rammebetingelsene, blir valgt vekk før alternativanalysen.

Mandatet: Angir at formålet med oppdraget er å utrede alternative konsepter og Kartverket står fritt til å beskrive og utrede konsepter som på ulike vis kan imøtekomme behovene og rammene i oppdraget. Vi har vurdert at de mest sentrale avgrensningene og føringene fra mandatet for å ramme inn mulighetsrommet var

- Prinsippet om «kun én gang» - at samme opplysning bare skal gis én gang
- Offentlig sektor skal dele data når den kan og skjerme data når den må

Vi har derfor et stort mulighetsrom for å utforske konsepter.

6.2 Utforske mulighetsrommet

Å utforske mulighetsrommet handler om å vurdere hvordan man kan utnytte mulighetene innenfor de «ytre» grensene satt av strategiske mål og rammebetingelser.

Vi har utforsket mulighetsrommet gjennom to tilnærminger. Første tilnærming baserer seg på egenskaper ved konseptene i form av dimensjoner og den andre tilnærmingen baserer seg på dataflyten av eiendomsinformasjon. I begynnelsen av arbeidet med mulighetsstudien var «prosess» en dimensjon som utviklet seg til å beskrive verdikjeden for dataflyt. Verdikjedetilnærmingen og mulighetsdimensjonstilnærmingen er kombinert i utformingen av konseptene. Vi beskriver de ulike tilnærmingene enkeltvis før vi viser hvordan de er satt sammen til konseptuelle retninger.

6.2.1 Utforsking av mulighetsrommet gjennom mulighetsdimensjoner

Hensikten med å benytte mulighetsdimensjoner er å sørge for at alle relevante elementer blir vurdert, og at vi utvikler konsepter som bidrar til å oppnå ønskede effekter og mål. Dimensjonene representerer ulike elementer som påvirker hvor effektive tiltakene er, og har en klar sammenheng med årsak-virkningskjeden som er identifisert i problembeskrivelsen (se kapittel 2). Dimensjonene opererer langs en skala fra lav til høy. Ved å kombinere flere dimensjoner dannes et flerdimensjonalt mulighetsrom som brukes til å utforske mulige løsninger og konsepter. I prosessen med å identifisere dimensjoner stilte vi oss følgende spørsmål:

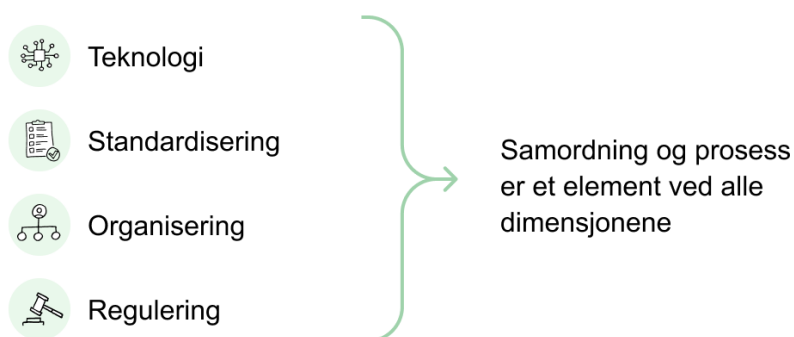
- Bidrar dimensjonene til å belyse det vi anser som viktige egenskaper ved de ulike mulighetene?
- Har vi strukket dimensjonene langt nok ut?
- Hva er problemet og behovene i fremtiden?
- Har vi fanget opp brukernes behov i tilstrekkelig grad?



Vi identifiserte først en bruttoliste av dimensjoner, som vi deretter strukturerte og satte sammen til hoveddimensjoner. Hoveddimensjonene var mulighetsdimensjoner som gjennom ulike grader innen dimensjonen får frem tydelige forskjeller mellom konseptene og som svarte godt til årsakene til problemene i problembeskrivelsen. Våre hoveddimensjoner er: (i) Teknologi, som består av ulike grader av ambisjonsnivå innen funksjonalitet og infrastruktur, (ii) Standardisering, (iii) Roller og ansvar og (iv) Regulering. Disse er vist i figuren under.

I tillegg er prosess, som omhandler oppgaveløsningen på tvers av organisatoriske enheter, en viktig dimensjon å vurdere endring innenfor. Med prosess menes de arbeidsprosessene som ligger til grunn for gjennomføring av oppgavene som krever eiendomsinformasjon: innsamling/registrering, forvaltning, tilgjengeliggjøring og bruk for Kartverket og Skatteetaten, men også andre eksterne virksomheter relevant.

Figur 6-2: Mulighetsdimensjonene som utforskes i utredningen.



Under beskrives hva som inngår i de ulike dimensjonene.

6.2.1.1 Teknologi: funksjonalitet og infrastruktur

Teknologien gir i dag store muligheter til grunnleggende endringer i måten oppgaver løses på, sammenlignet med mulighetene i tidligere generasjoners teknologi.

Dimensjonen omfatter hvordan teknologi kan brukes til å forbedre både *funksjonalitet* og *infrastruktur*. Det handler om hvordan teknologi støtter endringer, fremmer innovasjon, og forbedrer effektivitet gjennom digitalisering. Formålet er å vurdere de tekniske løsningenes tilpasningsevne og sikre fleksibilitet og skalerbarhet slik at konseptene kan møte dagens og fremtidens teknologiske behov.

Dimensjonen inkluderer:

- **Fleksibilitet/endringsevne** (evne til å tilpasse seg endringer over tid)
- **Robusthet** (driftssikkerhet/oppetid)
- **Brukeropplevelse/brukertilpasning**
- **Innovasjon/modenhet** (veletablert teknologi vs. ny og eksperimentell teknologi)
- **Teknologisk interoperabilitet** (merk: avhenger av standardisering)
- **Modernisering av dagens systemer og løsninger**
- **Datadeling og teknisk tilgangsstyring**
- **Sårbarhet og sikkerhet i tekniske systemer**

Flere av elementene som dimensjonen består av henger tett sammen. Eksempelvis vil grad av modernisering av dagens systemer og løsninger påvirke muligheten til å redusere sårbarhet og øke sikkerheten i tekniske systemer. Samtidig vil muligheten for eksempelvis automatisering også avhenge av både regelverk og semantikk.



I vurderingen av mulighetsrommet trekker vi alle dimensjonene fra lavt til høyt ambisjonsnivå, men for en realistisk gjennomføring av et tiltak vil det være avveininger. Eksempelvis må det foretas en avveining mellom krav til personvern og sikkerhet.

Grad av brukertilpasning: Brukerne har flere behov, slik som beskrevet i behovsanalysen. Grad av endring og grad av brukertilpasning omhandler hvordan de tekniske systemene og tilhørende funksjonalitet kan tilpasse seg brukerbehovene og preferanser, samt å tilby verktøy/funksjonalitet til ulike aktører.

Ved høy grad av brukertilpasning kan det gjøres flere endringer i det tekniske grensesnittet og i løsningene for å imøtekomme dagens og fremtidens brukerbehov. I lav grad av brukertilpasning er det lite tilpasning til dagens og fremtidens brukerbehov.

Grad av automatisering: Alle oppgaver som har klare retningslinjer til gjennomføring er gode kandidater for automatisering. Automatisering bidrar til at rutinepregede oppgaver leveres raskere og at tjenestene blir levert på samme måte hver gang (likebehandling), og med forutsigbar leveransetid og kvalitet. Med bruk av teknologi kan også oppgaver som utøves basert på skjønn automatiseres. I tillegg kommer automatisering som følge av ny teknologi gjennom at maskinen lærer seg de menneskelige vurderingene. Automatisering av manuelle oppgaver er en nødvendighet for å levere bedre og digitaliserte forretningstjenester, og en forutsetning for å kunne levere en moderne, digital arbeidsplass. Maskinlæring bygger på avanserte statistiske og matematiske modeller som etterligner menneskelig vurdering. I sin natur vil kunstig intelligens derimot ikke alltid resultere i likebehandling.

Fra et teknologisk ståsted vil det være flere muligheter (som kan kombineres):

- Benytte standardverktøy i markedet til å automatisere saksbehandlingen
- Automatisere oppgaveløsning ved hjelp av robotteknologi
- Egenutvikling/skreddersøm for å automatisere manuell saksbehandling
- Utnytte maskinlæring til å automatisere saksbehandlingen der:
 - Antallet regler blir for mange slik at det blir omfattende å programmere reglene
 - Det er en kompleksitet og sammenhenger som gjør det vanskelig å programmere regler
 - Det er sannsynlig å utøve skjønn, hvor det i dag går til manuell saksbehandling
 - Det krever en bred kunnskapsbase som er vanskelig for én saksbehandler å besitte alene

Grad av digitalisert samhandling med andre offentlige virksomheter og private aktører:

Ambisjonen om sammenhengende offentlige tjenester på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer krever stor grad av samarbeid og samhandling. Viktige situasjoner og hendelser for brukerne skal velges som utgangspunkt for utvikling av sammenhengende tjenester og digitalisering av samhandlingen med andre offentlige virksomheter og private aktører. Dette strekker seg fra Økokrim og NSM til eiendomsmeglere og banker som eksempel på viktige interessenter det samhandles med.

Digitalisering av samhandlingen handler om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre tjenester.

Vi har vurdert at mulighetene i denne dimensjonen handler om:

- Utnyttelse av teknologi for oppfyllelse av digitalt førstevalg
- Effektiv data- og informasjonsflyt
- Selvbetjeningsløsninger for tinglysing, registrering, innsyn, veiledning og dialog
- Brukerorientering hvor Kartverket tilbyr tjenester og har dialog med brukeren på brukerens foretrukne digitale arbeidsflate
- Tjenesteleveranser som er mer differensiert og tilpasset den enkelte brukers unike behov
- Bruk av maskinlæring i brukerdialogen (eksempelvis avansert chatbot og smarte veiledningstjenester)

Teknologi for samhandling internt: Videre tar området for seg muligheter for å knytte digital samhandling og fellesløsninger internt i miljøene som arbeider med matrikkel og grunnbok, og på tvers av organisasjonsenheter i Kartverket. Vi har vurdert mulighetsrommet til å dekke:

- Felles brukerflate internt for eiendom som gir tilgang til felles informasjon
- Felles brukerflater for hele verdikjeden som gir tilgang til all informasjon for et objekt eller for et subjekt (eksempel 360-graders informasjon)
- Felles saksbehandlingsverktøy for alle områdene innen eiendom i Kartverket

Teknologi for samhandling med eksterne parter: Samhandling med eksterne parter kan deles inn i fire hovedtemaer:

- Gjøre Kartverket og Skatteetatens eiendomsrelaterte data tilgjengelig for ekstern bruk
- Skatteetaten og Kartverket henter data fra eksterne parter til bruk i egne prosesser, og omvendt
- Det samhandles med eksterne parter i sanntid
- Det samhandles med private aktører i næringslivet (eiendomsmeglere, advokater, banker etc.)

Muligheten med tilgjengeliggjøring av data handler om at fremtidens system for informasjon om eierskap til fast eiendom skal etableres i henhold til prinsipper om informasjonsrike, veldokumenterte og åpne grensesnitt som kan benyttes av eksterne parter i deres verdikjeder som grunnlag for å lage sammenhengende tjenester.

Muligheten knyttet til samhandling med eksterne parter i sanntid handler om hvordan Kartverket skal samhandle med andre offentlige og private aktører i arbeidet med å levere sammenhengende digitale tjenester til brukere, eksempelvis samhandling med domstolene, eiendomsmeglere og kommunene, for blant annet å realisere prinsippet om «kun én gang» og tverrsektorielle brukerreiser.

Ambisjonsnivået for de forskjellige teknologidimensjonene er beskrevet i tabellen under. En lav ambisjon innen teknologi innebærer få endringer fra dagens situasjon, mens en høy ambisjon innebærer en betydelig endring fra i dag.

Tabell 6-1: Beskrivelse av ambisjonsnivåene for de ulike teknologidimensjonene.

Områder for teknologisk endring:	Nåværende situasjon	Lav ambisjon	Middels ambisjon	Høy ambisjon
Fleksibilitet og endringsevne: hvor godt kan løsningene håndtere økende mengde informasjon og brukere, tilpasninger til ulike behov og integrasjon med nye systemer/ løsninger	Systemene er bygget på en gammel teknisk plattform uten skyteknologi, og er preget av høy kompleksitet og teknisk gjeld, noe som gjør det krevende å legge til ny funksjonalitet og tilpasse seg endringer over tid. Gamle systemer kan medføre større risiko for nedetid og driftsutfordringer. Manglende skaler-barhet kan svekke robustheten ytterligere.	Begrenset kapasitet og fleksibilitet. Kan ikke håndtere økende mengder data eller brukere uten betydelige endringer.	Moderat kapasitet og fleksibilitet. Noen muligheter for tilpasning og integrasjon. Krever justeringer for betydelige endringer.	Svært skalerbart og fleksibelt. Enkelt å integrere og tilpasse med nye løsninger og funksjonalitet. Endringsevne uten tap av ytelse eller funksjonalitet.
Brukertilpasning	Forskjellige skjema for rapportering, tjenester og portaler for eierskapsinformasjon. Private tjeneste-leverandører har utviklet egne systemer som brukes av	Få tilpasningsmuligheter for ulike brukeres behov. Komplisert og vanskelig å tilpasse brukerbehov. Manuell	Moderat fleksibilitet for tilpasning til ulike brukerbehov.	Mange tilpasningsmuligheter for ulike brukerbehov og sammenstilling av data.

	kommuner, advokater og meglere. Fragmenterte kilder og potensielle inkonsistenser preger brukeropplevelse. Det er krevende å legge ny funksjonalitet på de gamle systemene. Separate systemer og manglende standardisering reduserer evnen til å oppnå fullstendig dataflyt og interoperabilitet.	behandling for enkelte saker.		
Grad av ytelse	Dagens systemer (matrikkel, grunnbok og Skatteetatens eiendomsregister) leverer tilfredsstillende for dagens formål, men har økende forvaltningsrisiko og ulik grad av endringsevne og samhandlingsevne gitt mindre støtte for mer data og flere brukere.	Kan oppleves tregt og med forsinkelser, spesielt ved høy belastning.	Akseptabel ytelse, noen forsinkelser under tung bruk. Håndterer komplekse forespørsler greit. Noen ytelsesproblemer ved høy belastning.	Svært responsivt med høy ytelse også under høy belastning. Effektiv håndtering av komplekse forespørsler med rask tilgang til data.
Teknologi/modenhet	Gammel infrastruktur og manglende skyteknologi. Dette begrenser innovasjonsmulighetene og gjør det vanskelig å implementere nye løsninger.	Etablert og velprøvd teknologi med begrenset rom for innovasjon.	Fremvoksende teknologi som kan ha muligheter for innovasjon.	Bruk av avansert teknologi med store muligheter for innovasjon.
Modernisering av grunninfrastruktur	Ordinær og planlagt drift og forvaltning av matrikkel, grunnbok og Skatteetatens eiendomsregister.	Modernisering av deler av enkeltssystemer. Eksempelvis modernisering av hele matrikkelen og dele den opp i mindre ansvarsområder. Nye applikasjoner og databaser som skal overta for det gamle systemet.	Modernisering av et eller flere systemer.	Full modernisering av alle systemene.
Grad av automatisering	Liten grad av automatisering.	Øker automatiseringsgraden i alle systemene. Eksempelvis grad av automatisering rundt tinglysingsprosessen.	Utnytte maskinlæring til å automatisere saksbehandlingen ved å lære å behandle like saker likt.	Automatiserer prosesser på tvers av organisatoriske skillelinjer.
Innsamling, registrering og bearbeiding	Innsamling, registrering og bearbeiding av data i lokale løsninger og registre, noen automatiserte løsninger.	Større grad av automatisert innsamling, registrering og bearbeiding .	Tilrettelagt for automatisert innsamling, registrering og bearbeiding av data på ulike formater og for store volumer.	Høy grad av automatisering av innsamling, registrering og bearbeiding av data, også



				utenfor egen infrastruktur.
Analyse	Enkelte virksomheter har ikke egnede analyseverktøy Ingen felles analysetjeneste.	De fleste virksomheter har egnede analyseverktøy Ingen felles analysetjeneste.	Analysetjenester på utvalgte sentrale plattformer / portaler som f.eks. Eiendomsregisteret (tidligere Se Eiendom).	Felles analysetjeneste med tilgang til alle eiendomsdata inkl. verktøy for visualisering og behandling av stordata eller data i datavarehus/BI.
Samhandling (deling og bruk av data, kommunikasjon og samhandlings-plattform)	Enkel samhandlings-tjeneste innen forvaltnings-prosessen og tilrettelegger for prosjektgjennomføring i enkelte virksomheter.	Utvidet samhandlings-tjeneste knytter sammen forvaltnings- og produksjonsprose ssen og tilrettelegger for prosjekt-gjennomføring i hver virksomhet.	Støtte for samhandling gjennom hele verdikjeden til data som omhandler fast eiendom. Fri etablering av samhandlingsplattfo rm med enkel funksjonalitet (sikkerhet, samhandling, lagring mm). Mulighet for hendelsesbasert deling av data.	Støtte for samhandling på tvers av aktører. Samhandlingspl attform med utvidet funksjonalitet (analyse-tjeneste, egne registre mm) på tvers av virksomheter. Mulighet for hendelsesbasert deling av data.
Kvalitetssikring	Høy grad av manuell kontroll.	Noe automatisert kontroll.	Høy grad av automatisert kontroll med melding om avvik.	Hovedsakelig automatisert kontroll.
Tilgjengelig-gjøring	Data er på separate nettstedet og portaler, hvorav noe er offentlig tilgjengelig. Data kan lastes ned til eget område på mange ulike formater.	Egne data og data nedlastet fra andre virksomheter er på et fåtalls formater som støtter gjenbruk og bearbeiding av data Ingen endring i hvor data er tilgjengeliggjort.	Høy grad av åpne data, åpne grensesnitt, harmonisert datamodell og automatisert dataflyt for enkelte områder legger til rette for at data hele tiden er tilgjengelig.	Tilgang til alle data som omhandler eierskap til fast eiendom som ikke er underlagt restriksjoner fra ett sted (kopi eller sanntid).



6.2.1.2 Standardisering

Målet er å sikre at eierskapsopplysninger om fast eiendom er pålitelige, konsistente og sammenlignbare og kompatible på tvers av ulike systemer og kontekster.

Med standardisering menes i denne sammenheng felles definisjoner, begreper og retningslinjer. Dette inkluderer:

- **Semantikk/felles begrepsforståelse.** Herunder hvordan begreper som «eiendom», «bygning», «reell eier» osv. forstås på tvers.
- **Datamodeller/datastandarder:** Representasjon av dataene og deres relasjon.
- **Eierskapsforståelse:** Utvidelse av eiendomsobjekter. Hvilken type objekter man kan registrere eiendom på. Har man en riktig oppdeling og kategorisering?

Dimensjonen standardisering referer til enhetlige normer og retningslinjer for hvordan data og informasjon om eierskap til fast eiendom struktureres, beskrives, lagres og deles. Dimensjonen omfatter semantikk, datamodeller, grensesnitt og teknologisk interoperabilitet. Formålet med dimensjonen er å sikre at opplysninger om eierskap og eiendom er pålitelige, konsistente, sammenlignbare og kompatible på tvers av ulike systemer og kontekster.

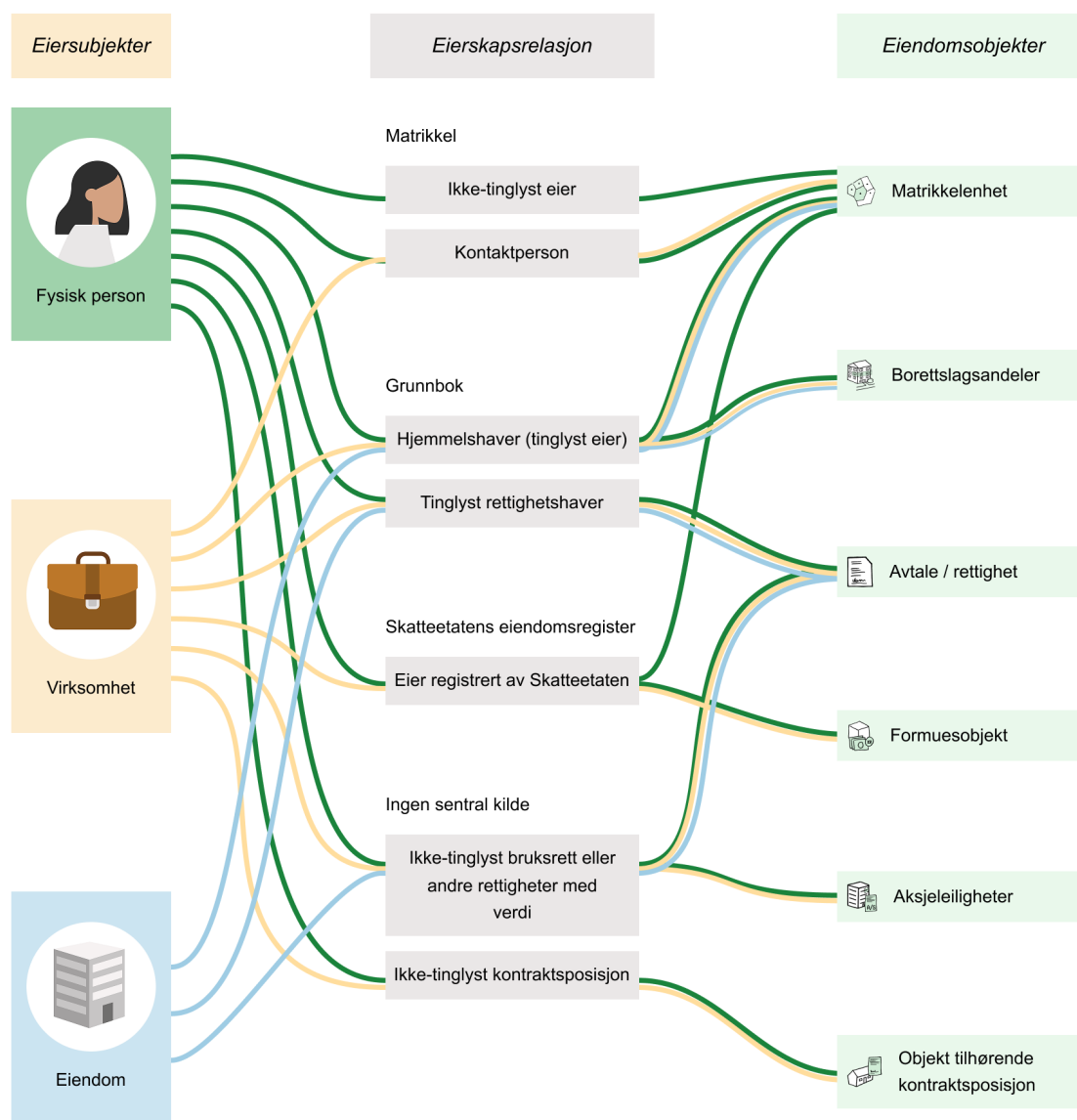
Grad av standardisert semantikk: For at data skal flyte effektivt og informasjonen skal benyttes med samme forståelse på tvers av aktører kreves standardisert semantikk. Dette for å vite hva dataene betyr og sikrer at dataene forstås likt på tvers av systemer og kontekster gjennom å bruke felles definisjoner og begreper. I dag er det forskjell på tolkning av begreper rundt eiendom i ulike systemer og i lovverk som gjør det krevende å samhandle effektivt. Å inkludere semantikk bidrar til å sikre semantisk interoperabilitet slik at eierskapsopplysninger har samme betydning og tolkes likt uavhengig av hvordan de brukes.

Grad av standardisering av datamodeller: En datamodell er en konseptuell representasjon av dataene og deres relasjoner. Datamodeller beskriver hvordan data er organisert og hvordan de forskjellige delene av informasjonen kobles til hverandre. Å inkludere standardiserte datamodeller som et aspekt bidrar til å sikre konsistens og interoperabilitet mellom systemer og gjør det enklere å utvikle og vedlikeholde systemene over tid.

Grad av standardiserte grensesnitt: Standardiserte grensesnitt refererer til regler og verktøy som tillater ulike programvarekomponenter eller systemer å kommunisere med hverandre. Dette bidrar til felles metoder og formater for kommunikasjon mellom systemer slik at data kan utveksles effektivt.

Grad av standardisering omfatter blant annet endringer av dagens beskrivelser av subjekt, objekt og relasjonen mellom disse og berører systemer og beskrivelser. Dagens forhold mellom subjekt, objekt og relasjon er vist i figuren under.

Figur 6-3: Illustrasjon av sammenhengen mellom subjekt, objekt og relasjon.



En lav ambisjon innen standardisering innebærer få endringer fra dagens situasjon, mens en høy ambisjon innebærer en betydelig endring fra i dag. I dag er det ulike definisjoner mellom aktører og det er manglende harmonisering i regelverk. En mellomløsning er at man standardiserer de mest sentrale begrepene og definisjonene på tvers av de mest sentrale aktørene, og det mest ambisiøse er at det blir etablert en felles standard for begrep, definisjoner og samsvar mellom i dag motstridende regelverk. Ambisjonsnivået innen standardisering er definert i tabellen under.



Tabell 6-2: Beskrivelse av ambisjonsnivåene for de ulike standardiseringsdimensjonene.

Områder for endring av standarder:	Nåsituasjon	Lav ambisjon	Middels ambisjon	Høy ambisjon
Grad av standardisert semantikk	Liten eller ingen grad av begreps-harmonisering på tvers av sektorer og lovverk.	Begrenset bruk av felles definisjoner.	Noen felles begreper er etablert, men inkonsekvent brukt.	Omfattende bruk av felles definisjoner og begreper, full forståelse på tvers av systemer.
Grad av standardiserte datamodeller	Egne datamodeller per sektor og myndighetsområde.	Hver applikasjon eller system bruker sine egne, ofte inkompatible datamodeller.	Delvis bruk av felles datamodeller, men fortsatt variasjon mellom ulike systemer og applikasjoner.	Felles og standardisert datamodell på tvers av ulike systemer og applikasjoner.
Grad av standardiserte grensesnitt	Obligatorisk standardformat, åpne API-standarder som følger FAIR-prinsippene.	Proprietære og inkompatible grensesnitt, vanskelig datadeling.	Delvis standardiserte grensesnitt, begrenset kompatibilitet.	Fullt standardiserte grensesnitt, enkel og sikker datadeling.

6.2.1.3 Roller og ansvar

Dimensjonen handler i denne sammenheng om hvem som er ansvarlig for hvilke oppgaver, ansvarsområder og styringsstrukturer. Samling av roller og ansvar vurderer hvordan ansvar fordeles mellom aktører og forholdet mellom disse aktørene. Målet er å sikre en klar og effektiv fordeling av roller og ansvar, slik at alle aktører vet hva som forventes av dem og hvordan de skal samarbeide for å oppnå best mulig resultat. Dette inkluderer:

- Ansvarsfordeling av oppgaver knyttet til verdikjeden
- Tilgangsstyring
- Antall aktører/kilder til opplysninger
- Sentralisert eller desentralisert ansvar for registrering, forvaltning etc.

I dag er det en blanding mellom en sentralisert og en desentralisert løsning. Kartverket og flere andre fagorganer har ulike, tilgrensende og i noen tilfeller overlappende forvaltnings- og ansvarsområder. Disse er eksempelvis:

- **Kartverket:** Er sentral *matrikkelmyndighet* og *tinglygingsmyndighet*, og har i kraft av disse rollene ansvar for å forvalte matrikkelen og grunnboken.
- **Skatteetaten:** Har et eget eiendomsregister som gir oversikt over alle eiendommer i Norge, reelle eiere og formue-spesifikasjoner ved eiendommen (*for skatteformål*).
- **Private tjenesteleverandører utvikler tjenester til eksempelvis kommuner, eiendomsめglere og advokater:** Tjenesteleverandørene har «private registre» med kopi av data fra blant annet matrikkel og grunnbok, som de bygger egne private informasjons- og rapporteringstjenester på.
- **Kommunene:** Er *lokal matrikkelmyndighet* og legger inn informasjon i matrikkelen. De er kvalitetsansvarlige for informasjonen.
- **Brønnøysundregistrene:** Forvalter Foretaksregisteret, Enhetsregisteret og Register over reelle rettighetshavere (informasjon om selskaper). Relevant dersom selskap er eier av eiendom.
- **Store grunneiere** slik som Statskog SF, Finnmarkseiendommen (Finnmarkkuopmodat) (FeFo) og Forsvarsbygg eier og forvalter grunneiendommer i Norge. Eksempelvis forvalter



Statskog eiendommer som utgjør en femtedel av Fastlands-Norge⁴⁸. Statskog har registrert om lag 37 000 kontrakter og rettigheter om bruk av statens grunn. Deler av dette er kun registrert i deres egne registre.

- **Tilgangsstyring:** Mye informasjon ligger åpent tilgjengelig for alle, mens noe er kun tilgjengelig for enkelte myndigheter, bak betalingsmurer eller må søkes om.
- **Antall aktører/kilder til opplysninger:** Det finnes mange private registre som bygger på kopier av matrikkel og grunnbok, noe som kan ha skape inkonsistenser. Opplysninger i Skatteetatens eiendomsregister kan også avvike fra tinglyst informasjon som fremkommer av grunnboken. Privat geomatikkbransje, herunder Ambita, Norconsult, NOIS m.fl. forvalter og deler også informasjon i dag.

Formålet med denne dimensjonen er å etablere klare og effektive strukturer som sikrer at alle forstår og utfører sine oppgaver på den mest hensiktsmessige måten. Det vil si å gjøre endringer i grad av sentralisert ansvar og mulighet til å innføre retningslinjer, krav og endringer i lovverk. Formålet er videre at dette skal gjøre det tydeligere hvem som er ansvarlig, også ved uenigheter.

Teknologi/digitalisering muliggjør endringer i organisering, roller og ansvar. Til nå har man hatt flere ulike og delvis desentraliserte løsninger både fordi regelverk og løsninger over tid har blitt utviklet sektorvis, og fordi spesifikk teknologi ikke har vært tilgjengelig. Ved endringer i teknologi vil det også være mulig å gjøre endringer i roller og ansvar. Økt grad av digitalisering kan legge til rette for bedre samhandling og bidra til å forenkle endringer i roller og ansvar mellom myndigheter.

Ambisjonsnivået for endring av roller og ansvar er beskrevet i tabellen under. En lav ambisjon innen roller og ansvar innebærer få endringer fra dagens situasjon, mens en høy ambisjon innebærer et betydelig løft fra i dag.

Tabell 6-3: Beskrivelse av ambisjonsnivåene for de ulike dimensjonene av roller og ansvar.

Områder for endring av roller og ansvar:	Nåværende situasjon	Lav ambisjon	Middels ambisjon	Høy ambisjon
Desentralisert/sentralisert	Desentralisert modell der hver aktør er ansvarlig for «orden i eget hus».	Desentralisert modell med felles koordinering. De ulike aktørene har ansvar for forvaltning i egne systemer.	En eksisterende aktør eller ny aktør får koordineringsansvar. Felles koordineringsorgan som skal sammenstille eksisterende datakilder for eierskapsinformasjon.	Sentralisert modell, en felles datahub hos en enhet. Ansvaret legges enten til en etablert aktør eller det opprettes et nytt organ. Et organ som får et nasjonalt ansvar for å innhente, forvalte og tilgjengeliggjøre eierskapsopplysninger.
Grad av mulighet for å innføre retningslinjer og krav	Ulike aktører har ansvar for ulike deler av eiendomsdata og det er flere kilder til opplysninger.	Oppklare uklarheter rundt organisering, roller og ansvar, uten å gjøre endringer i hvem som står for de forskjellige ansvarsområdene. Koordinere arbeid med å sikre oversikt over kilder/aktører og ulike kopier av data som brukes til ulike formål.	Noen profesjoner kan få mulighet til å registrere opplysninger. Autorisasjon/konsesjon til at noen aktører kan registrere opplysninger.	En aktør har ansvar for hvem som gis mulighet til å legge inn data, tilgang til data og eie data. En aktør har ansvar for alle deler av eiendomsdata. En nasjonal aktør kan registrere eierskapsopplysninger. Ett register. Eller en tredjepart har ansvar for alle opplysninger.

⁴⁸ Statskog (u.å.). [Statskogs eiendommer](#)



6.2.1.4 Regulering

Med dimensjonen regulering mener vi i denne sammenheng de regelverksmessige betingelsene som styrer og påvirker måten eieropplysninger til fast eiendom håndteres på. Herunder også sanksjoneringsmuligheter ved brudd på regelverk.

Mulighetsdimensjonen regulering vurderer behovet for endringer, harmonisering og forbedringer i eksisterende lover og forskrifter for opplysninger om eierskap til fast eiendom. Dette inkluderer både materielle og prosessuelle deler av regelverket, med mål om å sikre at konseptene er tilpasset dagens og fremtidens behov.

Det er mange aktuelle regelverk som berører eierskaps- og eiendomsområdet og det er også ulike måter det er mulig å understøtte teknologiske, organisatoriske og standardisering på, gjennom regelverksendringer. Grad av endring i reguleringsdimensjonen påvirkes av antall regelverk som berøres og hvor store endringene i det enkelte regelverket er.

En *ikke uttømmende* liste over aktuelt regelverk hvor det kan bli nødvendig med regelverksendringer innenfor denne mulighetsdimensjonen er:

- 1) Tinglysingsloven
- 2) Tomtefesteloven
- 3) Dokumentavgiftsloven
- 4) Lov om register over reelle rettighetshavere
- 5) Matrikkelloven
- 6) Eierseksjonsloven
- 7) Konsesjonsloven
- 8) Jordskifteloven
- 9) Burrettslagslova

Samlet påvirker endringer i lovverk mulighetsrommet. Hvilke regelverksendringer som vurderes er avhengig av om vi tar utgangspunkt i de tinglyste hjemmelsforholdene i grunnboken, om vi tar utgangspunkt i eieropplysninger i matrikkelen eller om vi tar utgangspunkt i et helt nytt offentlig register over objektene for fast eiendom og eierskap til disse.

I mulighetsstudien vurderes også ulike muligheter for ervervskontroll som kan gjennomføres *før* erverv av fast eiendom eller *etter* erverv av fast eiendom.

Godkjenning **før** erverv av fast eiendom:

- Med utgangspunkt om godkjenningskrav for alle erverv
- Med og uten ordning som også omfatter erverv av aksjer i selskap som eier fast eiendom
- Med utgangspunkt om godkjenning av erverv i definerte geografiske områder
- Med universelt krav som gjelder alle eller bare bestemte personer/virksomheter
- Med og uten betydning for gyldigheten mellom partene
- Lagt til eksisterende ordninger/instanser eller nyopprettet organ
- Med og uten bestemmelse om tinglysingssperre

Godkjenning **etter** erverv av fast eiendom:

- Med utgangspunkt om godkjenningskrav for alle erverv
- Med og uten ordning som også omfatter erverv av aksjer i selskap som eier fast eiendom
- Med utgangspunkt om godkjenning av erverv i definerte geografiske områder
- Med universelt krav som gjelder alle eller bare bestemte personer/virksomheter



- Med og uten betydning for gyldigheten mellom partene
- Lagt til eksisterende ordninger/instanser eller nyopprettet organ
- Med og uten bestemmelse om tinglysingssperre

Disse ulike fremgangsmåtene for ervervskontroll vurderes også inn i mulighetsstudien og utviklingen av konsepter.

Ambisjonsnivået for reguleringsdimensjonen er beskrevet i tabellen under. En lav ambisjon innen regulering innebærer få endringer fra dagens situasjon, mens en høy ambisjon innebærer betydelige endringer i flere regelverk.

Tabell 6-4: Beskrivelse av ambisjonsnivåene for regelverksdimensjonen.

Områder for endring av regelverk:	Nåværende situasjon	Lav ambisjon	Middels ambisjon	Høy ambisjon
Regelverksutvikling	Omfattende regelverk som ikke er harmonisert – ulike definisjoner.	Kun mindre justeringer i en enkelt lov eller forskrift. Regelverksendringene er enkle å implementere og krever minimalt med justeringer i eksisterende rutiner, praksis, infrastruktur eller organisasjon.	Større endringer i noen eksisterende lover der flere deler av lovverket endres eller oppdateres. Merkbare justeringer i eksisterende rutiner og praksis, moderat koordinering mellom enkelte offentlige myndigheter eller private aktører.	Større endringer i innføring av en ny lov som skaper en ny juridisk ramme for området. Kompleks implementering, betydelige organisatoriske endringer og koordinering mellom mange ulike aktører.

6.2.2 Utforskning av mulighetsrommet gjennom verdikjeden for dataflyt

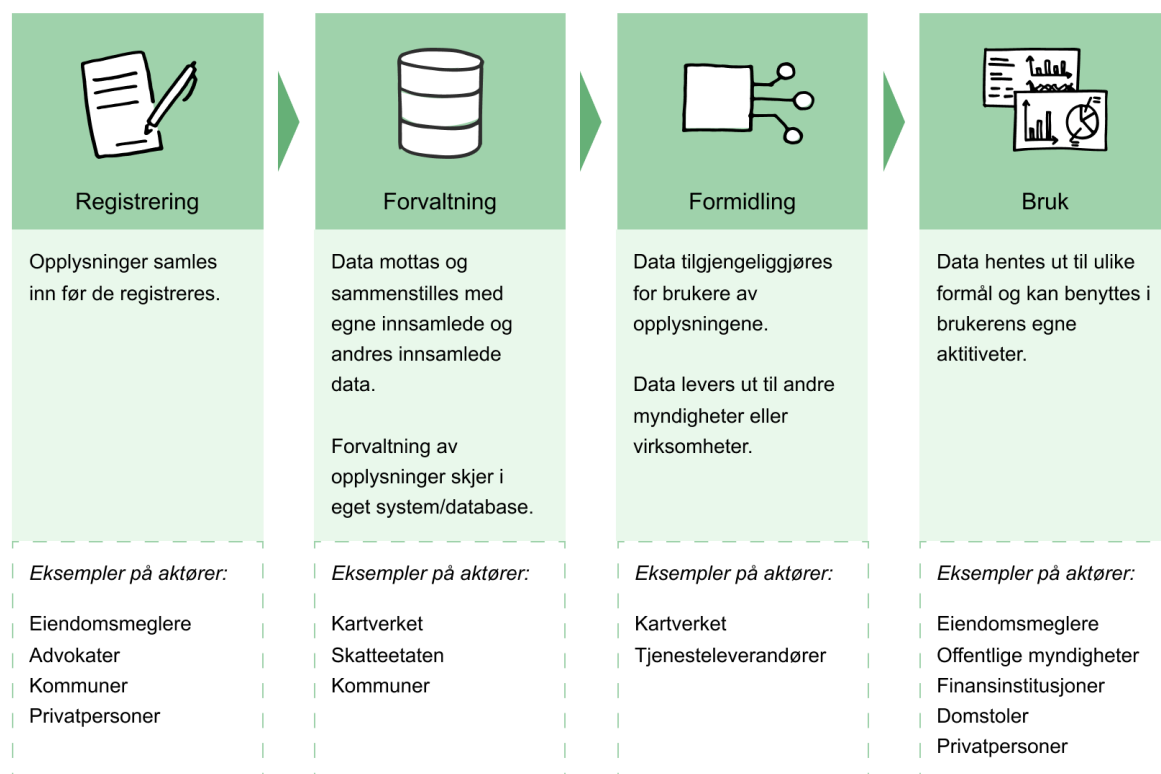
I tillegg til å utforske mulighetsrommet gjennom ulike dimensjoner har vi hatt en tilnærming der vi også har vurdert tiltak, som også kan inngå i mulighetsdimensjonene, for å sikre god dataflyt. Effektiv og hensiktsmessig dataflyt vurderes som svært viktig for å imøtekomme behov og mål.

For verdikjeden for dataflyt er det særlig graden av samordning av prosesser, ikke bare hvordan data beskrives og deles, som er viktig. Herunder hvilken vei data skal flyte og hvilke aktører de skal gjennom. Samt hvilke data henter vi fra hvem og hvem leverer vi til.

Eiendomsområdet består av et utall små og store prosesser, oppgaver og aktiviteter som alle både bidrar til og er avhengig av informasjonsflyten. Teknologi, standardisering, organisering og regelverk bidrar samlet til å sikre samordning og harmonisering i verdikjeden slik at man enkelt kan registrere, forvalte, formidle og bruke informasjon om eierskap til fast eiendom.

I figuren under illustreres verdikjeden for flyt av informasjon om eierskap til fast eiendom.

Figur 6-4: Illustrasjon av verdikjeden for dataflyt av informasjon om eierskap til fast eiendom.



I videre utforskning av mulighetsrommet har vi vurdert hvilke tiltak fra teknologi-, roller og ansvar-, standardisering- og reguleringsdimensjonen som må implementeres for å sikre et høyt ambisjonsnivå innen registrering, forvaltning, formidling og bruk. Det høye ambisjonsnivået viser hvor vi kan strekke mulighetsrommet som vi deretter kan vurdere inn i konseptutformingen.

Et høyt ambisjonsnivå innen registrering kan være der *alt* registreres ett sted, noe som igjen bidrar til at det finnes én sannhet når det gjelder eierskaps- og eiendomsinformasjon. Dette krever et felles register som samler all informasjon om eierskap til eiendom, samt pliktig registrering av eie- og leieforhold. Innen dette ambisjonsnivået vil man være pliktig til å registrere overdragelser/erhverv, samt erverv der det er brukt blankoskjøte. Herunder en registreringsplikt som knytter seg til ervervet og ikke til rettsvernsakten. Det må også legges til rette for flere typer eiendomsobjekter og at det bygges en kjernemodell/økosystem rundt eiendom. For å optimalisere dette leddet i verdikjeden er det behov for hendelsesbasert informasjonsdeling som gir tilnærmet sanntidsinformasjon i registeret. I tillegg ilegges offentlige myndigheter en plikt til å bruke informasjonen fra registeret for å hindre at det er flere kilder til sannhet. I det mest ambisiøse alternativet innen registrering har vi også en entydig identifisering av utenlandske eiere.

Et høyt ambisjonsnivå innen forvaltning kan være der alle opplysninger om eierskap til eiendom forvaltes hos én aktør i en nasjonal database. Dette vil kreve at en identifikator på eierskap må utstedes ett sted og at alt som skal registreres eierskap til får en unik identifikator. I likhet med ambisjonsnivået for registrering kreves det også her en standardisert registrering. I utgangspunktet kan det registreres flere steder, men det må samles og forvaltes ett sted. For god forvaltning av data må også eksisterende data kvalitetssikres, og det må ryddes i dagens eller historiske data som har lav kvalitet eller er feil. Det må være enkelt for brukerne å verifisere ny og oppdatert informasjon og det må foreligge hjemler til å dele opplysninger på tvers. For å sikre kvalitet må det stilles tydelige krav til semantikk og dokumentasjon. En aktør bør ha utvidet myndighet og sanksjonsmuligheter der regelverk, plikter og krav ikke oppfylles.



Et **høyt ambisjonsnivå innen formidling** kan være der data blir enkelt tilgjengeliggjort for brukere fra ett sted, og der systemene har god tilgangsstyring, struktur og distribusjon av data. Kartverket (eller en annen sentralisert aktør) sitter på masterdata og det er hjemler for toveis deling. Ambisjonsnivået krever at det er sporbarhet i data, at data oppdateres i sanntid og at det er hendelsesbasert varsling med datostempling. For å sikre ytterligere effektiv formidling av data med god kvalitet kan det tilbys standardiserte datapakker til ulike aktører.

6.2.3 Konseptuelle retningsvalg

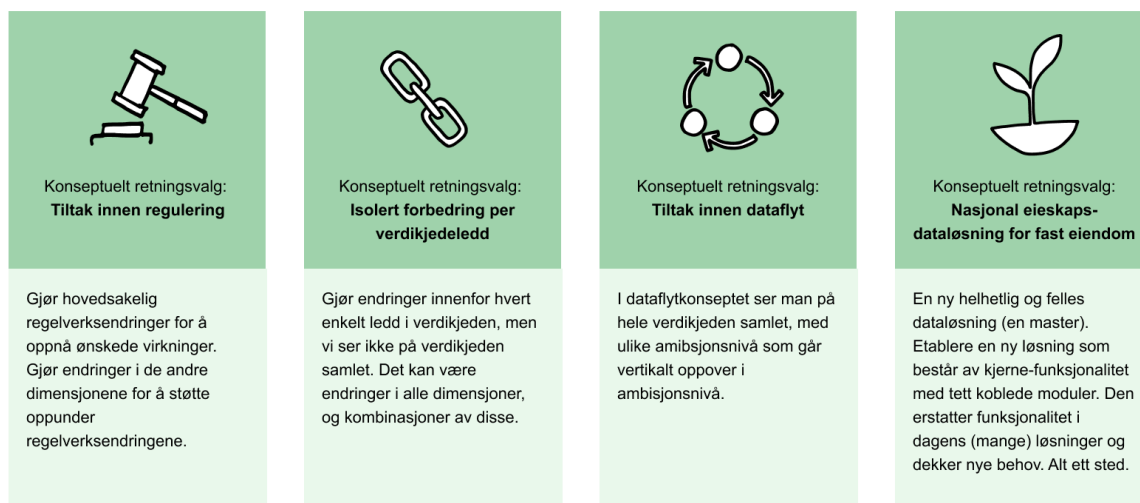
Samlet gir kombinasjonen av mulighetsdimensjoner og optimalisering av verdikjeden for dataflyt fire konseptuelle retninger som vi har utforsket nærmere. I de fire ulike retningene er det ulike hoveddriverne som driver endringen i konseptene og som kan utformes under hvert konseptuelle retningsvalg.

De konseptuelle retningsvalgene er:

1. **Regelverksretning:** En konseptuell retning som bygger på reguleringsdimensjonen. Regelverk er hoveddriveren i konseptene innen denne retningen og andre tiltak fra de andre dimensjonene støtter opp under regelverksendringene for å sikre at de blir gjennomført på en mest mulig effektiv måte.
2. **Optimalisering av ett ledd i verdikjeden:** En konseptuell retning som bygger på å optimalisere ett eller flere ledd i verdikjeden for dataflyt. Eksempelvis på særlig god registrering eller særlig god forvaltning. Hovedsakelig er retningen drevet av teknologidimensjonen, men støttes av regulering, standardisering og roller og ansvar, avhengig av hvilken endring som skal gjøres og i hvilket ledd av verdikjeden endringen gjøres.
3. **Dataflytretning:** En konseptuell retning som bygger på å sikre god dataflyt fra registrering, forvaltning, formidling og bruk. Her kreves flere semantiske endringer, men også hjemler for deling av data. Regelverk og standardisering er viktige dimensjoner, men man er også avhengig av teknologi og roller og ansvar.
4. **Nasjonal eierskapsdataløsning:** En konseptuell retning som ser helhetlig på all informasjon om eierskap og eiendom, og ser bort fra dagens roller og ansvar og lovverk. Retningen gir en nasjonal eierskapsdataløsning. Roller og ansvar gir én aktør særlig ansvar for alt. Fokus på en helt ny løsning som forkaster mye av dagens løsninger.

Under vises en illustrasjon av de konseptuelle retningsvalgene som benyttes i utformingen av konsepter.

Figur 6-5: Konseptuelle retningsvalg i utforming av konsepter.



6.3 Utforming og grovsiling av muligheter

Ulike kombinasjoner av mulighetsdimensjonene kan settes sammen til konseptuelle muligheter som i ulik grad møter de identifiserte behovene og oppfyller målene som er satt for eierskap til fast eiendom. For å identifisere de mest interessante og realistiske konseptuelle mulighetene, er det tatt utgangspunkt i dimensjonene og ulike tiltak har blitt utforsket innenfor disse.

Figur 6-6: Konseptuelle muligheter innenfor de ulike dimensjonene.



Vi kombinerer ulike ambisjonsnivå⁴⁹ av de ulike dimensjonene og får svært mange ulike kombinasjoner som utgjør konseptuelle løsninger. Se vedlegg B Mulighetsstudie for mer utdypende beskrivelser av mulige løsninger.

⁴⁹ Det er benyttet fire ulike ambisjonsnivåer, fra ambisjonsnivå 0 (ingen endring fra i dag) til ambisjonsnivå 4 (stor endring fra dagens situasjon).



6.3.1 Muligheter innen regelverksretningen

Vi har ni ulike konseptuelle muligheter som bygger på regelverk der ett av dem tar utgangspunkt i anbefalinger og føringer, tre tar utgangspunkt i mindre regelverksjusteringer og fem i større lov- og regelverksarbeid. Disse er beskrevet i tabellen under.

Tabell 6-5: Konseptuelle muligheter basert på anbefalinger og føringer, mindre regelverksjusteringer og større lov- og regelverksarbeid.

Anbefalinger og føringer	Grad av endring innen dimensjonene	Beskrivelse
RK1: Opprydding døde hjemmelshavere	T0, S0, O1/O2, R2	I dette konseptet innfører vi en ny plikt til å gjøre opp dødsbo/rydde opp i forhold knyttet til hjemmelshavere i grunnboken som står oppgitt som døde. Plikten innebærer å rydde opp i dette innen en viss tidsfrist. Prosessen skjer uavhengig av andre prosesser. Dette betyr at vi får økt kvalitet på dataen (ingen døde hjemmelshavere står oppført som hjemmelshavere i grunnboken). Konseptene kan innebære at det innføres overgangsregler med insentiver for gjennomføring av nødvendig tinglysing innen en nærmere bestemt frist.
Mindre regelverksjusteringer	Grad av endring innen dimensjonene	Beskrivelse
RK2: Datadeling	T0, S0, O2, R3	I dette konseptet gis offentlige myndigheter (og/eller enkelte private aktører, eksempelvis banker, meglere) utvidede hjemler til å hente ut opplysninger fra for eksempel Folkeregisteret. Dette vil kunne spare aktørene for tid når det kommer til å finne opplysninger om arvtakere etter døde hjemmelshavere. Dette vil kreve regelverksjustering på personvernlovgivningen.
RK3: Innstramming	T0, S0, O1, R3	I dette konseptet strammes kredittlovningen inn. Det stilles krav til at eierskap til eiendom skal være registrert for å få lån og forsikringen. Dette vil kunne gi større insentiver til å registrere eierskap og kan bidra til å gi økt kvalitet i dataene. Konseptet innebærer at finansinstitusjoner får et større ansvar for å overholde et innstrammet regelverk.
RK4: Hjemler ved virksomhetsletting	T0, S0, O1, R1/R2	I dette konseptet blir det krav om å rydde opp hjemler ved virksomhetsletting. Dette vil gi økt datakvalitet da avviklede selskaper ikke står oppgitt med hjemler i eiendom i grunnboken. Konseptet kan innebære at aktøren som skal kontrollere at hjemler fjernes ved virksomhetsletting får et større ansvar.
Større lov- og regelverksarbeid	Grad av endring innen dimensjonene	Beskrivelse
RK5.1: Isolert pliktig registrering	T1/T2, S0, O1, R3	I dette konseptet innføres en ny plikt til å registrere erverv. Dette innebærer en plikt til å registrere avtaler om kjøp av fast eiendom, samt kjøp og salg av kontraktsposisjoner i utbyggingsprosjekter. Dette vil gi bedre kvalitet i dataene og bedre oversikt over eiere av fast eiendom og innebære at bruken av blankoskjøter blir lite aktuell. Konseptet kan kreve at det utvikles et nytt og/eller parallelt



		register. Følgelig vil det innebære at nytt ansvarsområde for den aktøren som skal utvikle og/eller forvalte det nye registeret. Konseptet krever større lov- og regelverksarbeid.
RK5.2: Pliktig tinglysing «light»	T0, S0, O0, R3	I dette konseptet innføres plikt til å tinglyse alle eierskapsoverdragelser. Dette vil gi økt kvalitet i dataene fordi flere eierskapsoverdragelser vil synliggjøres. Konseptet er «light» fordi innebærer at det <i>ikke</i> gjøres endringer når det gjelder sanksjonsmuligheter, men det kan eksempelvis ligge i skatteregelverket mm.
RK5.3: Optimalisert pliktig tinglysing	T1, S0, O2, R3	I dette konseptet innføres plikt til å tinglyse alle eierskapsoverdragelser. Dette vil gi økt kvalitet i dataene fordi flere eierskapsoverdragelser vil synliggjøres. Konseptet innebærer endrede roller og ansvar for aktøren med sanksjonsmyndighet.
RK6: Ervervskontroll	T1, S0, O2, R2	I dette konseptet innføres ervervskontroll gjennom en plikt til å innhente forhåndsgodkjenning før overdragelse av fast eiendom. Kravet om forhåndsgodkjenning innføres med grunnlag i sikkerhetsmessige hensyn og begrenses til tilfeller der erververen er en virksomhet hjemmehørende i eller en fysisk person med statsborgerskap i et land utenfor EØS-området. Godkjenningsordningen legges til et sentralt statlig forvaltningsorgan, fortrinnsvis et organ som er underlagt Forsvarsdepartementet eller Justisdepartementet. For de gruppene av virksomheter og personer som er omfattet av kravet om forhåndsgodkjenning, gjøres innvilgelse av slik godkjenning til et gyldighetsvilkår. Ervervet kan heller ikke registreres eller tinglyses uten før slik tillatelse er innvilget.
RK7: Kombinasjons-konsept	T1, S0, O1, R3	Flere av forslagene til regelverksendringer som er foreslått i det juridiske vedlegget (vedlegg C), samt i RK1+RK2+RK4 vurderes å samles.

6.3.2 Muligheter innen retningen som utforsker isolert forbedring for verdikjedeledd

Vi har ti ulike konseptuelle muligheter innen verdikjedetilnærmingen der tre av mulighetene fokuserer på registrering, tre fokuserer på forvaltning, to på formidling og to på bruk av data. Disse er beskrevet i tabellen under.

Tabell 6-6: Konseptuelle muligheter basert på registrering, forvaltning, formidling og bruk av data.

Registrering	Grad av endring innen dimensjonene	Beskrivelse
LO1: Isolert pliktig registrering	T3, S1, O2/O3, R3	I dette konseptet innfører vi en ny plikt til å registrere eierskap til fast eiendom (i tillegg til den som ligger i skatteregelverket). Registreringsprosessen skjer uavhengig av andre/dagens prosesser. Dette betyr at vi får økt kvalitet på dataen (alt blir registrert), men prosessen vil oppleves mer tungvint for de



		som skal registre opplysningene. Man får også enda en kilde til opplysninger og kan få flere inkonsistenser.
LO2: Samordnet pliktig registrering	T2/T3, S2, O2/O3, R3	Samme som LO1, men man ser også på hvordan registreringen kan kobles på eksisterende prosesser knyttet til kjøp og salg, for å gjøre prosessen mer sømløst for de som skal registrere. Dette vil også redusere antall kilder og inkonsistenser, men kreve mer arbeid på standardisering.
LO3: Digital tinglysing	T2, S2, O2, R2	I dette konseptet gjøres digital tinglysing mulig/tilgjengelig for alle aktører (selv om det store volumet allerede går digitalt). Det vil si at dagens manuelle prosesser utfases og kan spare aktører for tid, samt gjøre tinglysningsprosessen smidigere.
Forvaltning	Grad av endring innen dimensjonene	Beskrivelse
LO4: Kvalitetsheving av eksisterende kilder (med eller uten standardisering)	T1, S0, O1, R1-R3	I dette konseptet får eksisterende forvaltningsledd ansvar for kvalitetsheving av eksisterende kilder.
LO5: Overføring av forvaltningsansvar fra Skatteetaten til Kartverket	T1/T2, S3, O1, R1	I dette konseptet overfører vi forvaltning av eiendomsopplysninger for skatteformål til Kartverket. For en optimalisert løsning krever dette mye standardisering på tvers + ny objektsforståelse.
LO6: Nasjonal forvaltning	T2/T3, S3, O2/O3, R3	I dette konseptet slås forvaltningen av opplysninger om eierskap til fast eiendom sammen til et sentralt sted.
Formidling	Grad av endring innen dimensjonene	Beskrivelse
LO7: Portal	T3, S0, O3, R2	I dette konseptet opprettes en felles portal som samler opplysninger fra eksisterende kilder. Forvaltningen er som i dag, men det skjer masse opprydning og strukturering «bak kulissene» som gjør at det for brukerne fremstår relativt helhetlig. Kan fortsatt ha inkonsistenser og mange ulike registre med eiendomsinformasjon og «private registre» med kopi av data fra matrikkel og grunnbok.
LO8: Super-portal	T3, S1, O3, R2	Samme som i LO7, men vi går mye lenger på funksjonalitet og tilbyr analyserom, standardiserte datapakker/analysepakker osv. Vil potensielt gi høyere nytte for brukerne.
Bruk	Grad av endring innen dimensjonene	Beskrivelse
LO9: Pliktig bruk av autoritativ(e) kilde(r)	T1, S0, O1-O3, R1-R3	I dette konseptet innføres lov (eller anbefaling) om å bruke opplysninger fra et (eller flere) bestemt(e) sted(er).



LO10:
Brukersamhandling

T3, S0, O2/O3,
R1

I konseptet utvikles det plattformer der brukerne kan dele data, merke, «abonnere» på endringer og flagge på tvers. Offentlige aktører *har selv ansvar* for å bruke funksjonaliteten og dele.

6.3.3 Muligheter innen retningen som utforsker optimalisering av dataflyt

Ambisjonsnivået omhandler *hvor mye* data som flyter på tvers og *hvordan* dataen flyter på tvers (enveis eller flerveis). Det blir da en konstant skala med mer enn tre nivåer som igjen kan tilpasses i utforming av konseptuelle muligheter. Hvilket nivå man lander på avhenger av hvor mye som standardiseres, og i tillegg må dimensjonene regulering, roller og ansvar og teknologi støtte oppunder dataflyten. Vi har tre konsepter som tar utgangspunkt i dataflytretningen der det er lavt, middels og høyt ambisjonsnivå for dataflyt. Disse er beskrevet i tabellen under.

Tabell 6-7: Konseptuelle muligheter basert på lavt, middels og høyt ambisjonsnivå for dataflyt.

Lavt ambisjonsnivå	Grad av endring innen dimensjonene	Beskrivelse
DF1: Standardisering av sentrale begreper	T1, S2, O2, R2	Konseptet omfatter standardisering av enkelte sentrale begreper, eksempelvis felles definisjon på fast eiendom. Konseptet omfatter kun standardisering av enkelte <i>fremtidige</i> data. Konseptet gjør at dataen flyter bedre i verdikjeden (en vei). Det vil si at data kan registreres et sted, og forvaltes og brukes et annet sted. Konseptet inkluderer at Kartverket eier eiendoms- og eieropplysninger (overtar ansvar fra Skatteetaten). Konseptet inkluderer eksempelvis følgende konkrete tiltak som tidligere var definert som egne konsepter: datadeling (RK2), digital tinglysning (LO3) og kvalitetsheving av eksisterende kilder (LO4.1)
Middels ambisjonsnivå	Grad av endring innen dimensjonene	Beskrivelse
DF2: Utvidet standardisering og bedre dataflyt	T3, S3, O2, R2	Konseptet omfatter full standardisering av <i>fremtidig</i> data. Konseptet vil kreve større teknologiske endringer for å ivareta større grad av dataflyt på tvers. Her muliggjøres <i>noe</i> flerveis-deling av data på tvers av aktører, eksempelvis at kommuner kan gjøre endringer. Konseptet inkluderer eksempelvis følgende konkrete tiltak som tidligere var definert som egne konsepter: datadeling (RK2), kvalitetsheving av eksisterende kilder (LO4.2)
Høyt ambisjonsnivå	Grad av endring innen dimensjonene	Beskrivelse
DF3: Full standardisering og dataflyt mellom alle ledd i verdikjeden	T3, S3, O2, R3	Konseptet omfatter alt som beskrives under konsept DF2, i tillegg til følgende utvidelse: Konseptet inkluderer <i>full</i> dataflyt og standardisering av <i>all</i> (<i>fremtidig og historisk</i>) data. Dette muliggjør fullstendig flerveis-deling av data på tvers av aktører. Konseptet innebærer at alt flyter og kan korrigeres i



alle ledd. Her kan også brukere (eksempelvis tinglyst eier) redigere egen data (eksempelvis størrelse på eiendom).

Konseptet inkluderer eksempelvis følgende konkrete tiltak som tidligere var definert som egne konsepter: pliktig bruk av autoritative kilder (LO9), oppryddning døde hjemmelshavere (RK1).

6.3.4 Muligheter innen retningen som utforsker en ny nasjonal løsning

For dette konseptuelle retningsvalget har vi bare skissert opp ett mulig konsept. Dette skyldes at det ikke er mulig å oppnå en løsning innenfor dette retningsvalget uten høyeste ambisjonsnivå på alle dimensjoner. Konseptet kan utvikles gradvis, slik at man i utviklingsperioden får sameksistens mellom gamle og nye systemer. Dette handler om konseptets *gjennomføringsstrategi*, men målet er hele veien å ende i en fullverdig nasjonal eierskapsdataløsning. Konseptet er beskrevet under.

Tabell 6-8: Konseptuell mulighet som utforsker en ny nasjonal løsning.

Høyt ambisjonsnivå	Grad av endring innen dimensjonene	Beskrivelse
NEL 1: Nasjonal eierskapsdataløsning for fast eiendom	T3+, S3+, O3+, R3+	Organisert ut fra dem som eier eiendom sine behov. En ny løsning som er en felles digital plattform. Det er høy grad av samordning på tvers av aktører, sektorer og forvaltningsnivå. Høy grad av endring i både funksjonalitet og i den grunnleggende infrastrukturen. Skreddersydd basert på hvem du er og hva det offentlige vet om eieren av eiendom. Krever ny infrastruktur og ny funksjonalitet. For en optimalisert løsning krever dette mye standardisering på tvers + ny objektsforståelse. Flytting av ansvar. I konseptet etableres det en aktør i eiendomssektoren som forvalter data på plattformen. Sentral styring av dataforvaltning, oppfølging av retningslinjer/standarder/metadata etc. Aktøren følger opp og stiller krav til API/grensesnitt. De underliggende aktørene har fremdeles ansvar for å forvalte data i egne løsninger, men ansvaret ligger hos den sentrale aktøren. R3+: Store endringer (hjemler, roller/ansvar, konkrete regelverkstiltak)

Vi grovsiler deretter konseptene med utgangspunkt i måloppnåelse når vi vurderer hvorvidt de ulike løsningene tas med for videre vurderinger i nedvalget til alternativanalysen. Se vedlegg B for vurderinger av måloppnåelse og vurdering mot rammebetingelser fra kapittel 5. Kriterier for grovsilingen har vært:

- Tiltaket bryter med sentrale rammebetingelser og/eller bidrar i for liten grad til måloppnåelse for å vurderes som egne konsepter.
- Tiltaket vurderes å ha for liten måloppnåelse til å være et eget konsept, men fremstår som et tiltak som bør gjennomføres uavhengig av valg av konsept. Derfor legges dette tiltaket inn som en del av alle konsept.
- Tiltaket vurderes å ha relativt lav måloppnåelse, men tas med videre til alternativanalysen som en effektiviseringsmulighet.
- Tiltaket vurderes til å løse deler av behovet i kombinasjon med andre tiltak. Tas med videre til alternativanalysen.
- Tiltaket vurderes til å løse hele behovet. Tas med videre til alternativanalysen.



- Tiltaket vurderes som dyrere enn et annet alternativt konsept som har omtrent samme måloppnåelse/nytte og forkastes før mer detaljert analyse.
- Tiltaket vurderes å ha dårligere måloppnåelse eller nytte enn et annet alternativt konsept som forventes å koste omtrent det samme. Tiltaket siles ut.

Det at etterlevelse av hvitvaskingsdirektivet er en del av rammebetingelsene for konseptvalg gjør at alle konseptene, herunder også nullalternativet, må inkludere tiltak som ivaretar krav som følger av dette lovverket.

Som et resultat av grovsilingen er det følgende tolv konseptuelle muligheter som gjenstår og som tas videre til nedvalg og særlig vurdering:

Tabell 6-9: Konseptuelle muligheter som gjenstår etter grovsiling og som tas videre til nedvalg.

Konseptuell retning	Konseptuell mulighet	Konseptnavn
Regulerings-konseptuell retning	RK5.2	Pliktig tinglysing «light»
	RK5.3	(Optimalisert) pliktig tinglysing
	RK6	Ervervskontroll
	RK7	Kombinasjonskonsept (f.eks. RK1+RK2+RK4 – oppryddingskonsept)
Isolert forbedring per verdikjedeledd	LO1	Isolert pliktig registrering
	LO2	Samordnet pliktig registrering
	LO7	Portal
	LO8	Super-portal
Dataflytkonsept	DF1	Standardisering av sentrale begreper
	DF2	Utvidet standardisering og bedre dataflyt
	DF3	Full standardisering og dataflyt mellom alle ledd i verdikjeden (nasjonalt eierregister)
Nasjonal eierskapsdataløsning for fast eiendom	NEL1	Nasjonal eierskapsdataløsning for fast eiendom

6.4 Nedvalg av konsepter: fra muligheter til anbefalte konsepter

Etter at potensielle alternativer som fyller mulighetsrommet i tilstrekkelig grad er skissert opp, må det gjøres et nedvalg. Alternativene som beholdes har forskjellig ambisjonsnivå, det vil si forskjellige kostnader og ulik grad av behovs-/måloppnåelse og dermed ulike nyttevirksomheter.

Formålet med nedvalget er å sitte igjen med alternativer som er konseptuelt forskjellige og som utfyller de sentrale dimensjonene i mulighetsrommet i tilstrekkelig grad.

6.4.1 Nedvalg

For hvert av de gjenstående konseptene har vi rangert måloppnåelse på effektmålene og gjennomføringsrisiko forbundet med prosjektet. Vi justerer deretter konseptene basert på overordnede kost-nytte-vurderinger for å optimalisere og forkaste tiltak i konseptene.

Vi rangerer de ulike konseptene etter forventet størrelse på antatt kostnad, forventet måloppnåelse for effektmål 1-3 og antatt gjennomføringsrisiko. Det ble gjort vurderinger av hvert enkelt effektmål for hver mulighet, samt innbyrdes vurdering på tvers av muligheter og effektmål. Vurderingene av forventet måloppnåelse for effektmål ble basert på tidlige forventninger til samfunnsøkonomisk verdi (antall berørte, hvordan de forventes å bli berørt og i hvilket omfang, og en vurdering av en enhetspris).

Kun de konseptene som i vurderingen kommer best ut i en overordnet vurdering av nytte, kostnad og risiko tas med videre til en alternativanalyse. Samtidig er det viktig at hele mulighetsrommet dekkes i alternativanalysen for å sikre at vi har gode forutsetninger for et retningsvalg. Konseptene som velges bør derfor også være forskjellige.



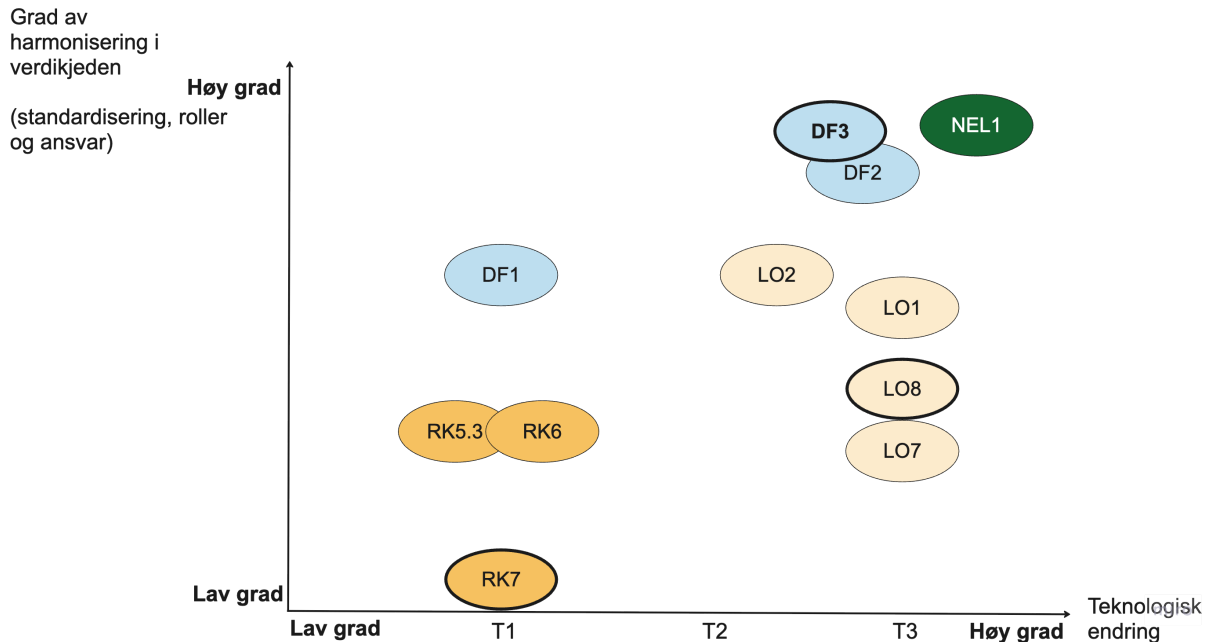
Under vises oppsummeringen av vurderingen av måloppnåelse, forventet kostnad og gjennomføringsrisiko for de ulike konseptene. De konseptene identifisert som realistiske og gjennomførbare i mulighetsstudien strekker seg på tvers av mulighetsrommet definert av dimensjonene teknologi, standardisering, roller og ansvar og regulering. En overordnet vurdering av konseptenes måloppnåelse tyder på at nytten av konseptene er økende med grad av måloppnåelse, men at disse konseptene også innebærer en høyere gjennomføringsrisiko. Dersom vi bare vurderer kostnad er det konseptene med lavest teknologisk ambisjonsnivå, lav grad av standardisering og endring i organisering som på dette stadiet kommer best ut. Konseptene bidrar imidlertid til en relativt lav grad av måloppnåelse. Skulle kun de konseptene som i grovsilingen kommer best ut i en overordnet vurdering av nytte, kostnad og risiko tas med videre til en alternativanalyse, ville store deler av mulighetsrommet ikke dekkes i en alternativanalyse. Ettersom risiko rimeligvis kan reduseres er det derfor ikke hensiktsmessig å la store deler av mulighetsrommet være utforsket. Samlet måloppnåelse og nytte-kostnad-rikobruk er vist i tabellen under.

Tabell 6-10: Rangering av konsepter basert på samlet måloppnåelse og nytte-kostnad-rikobruk.

		E1	E2	E3	Samlet mål-oppnåelse	Gjennomføringsrisiko	Kostnad	Nytte-kostnad-rikobruk
RK5.3	Optimalisert pliktig tinglysing	2	1	2	5	1	2	2,5
RK6	Ervervskontroll	1	2	2	5	2	2,5	2
RK7	Kombinasjons-konsept	3	2	3	8	2	3	2,7
LO1	Isolert pliktig registrering	2	1	1	6	3	2	3
LO2	Samordnet pliktig registrering	2	2	1	5	4	2	2,5
LO7	Portal	4	4,5	3	11,5	5	4	2,9
LO8	Super-portal	4,5	5	3	12,5	4	4	3,1
DF1	Standardisering av sentrale begreper	3	4	3	11	6	4	2,8
DF2	Utvidet standardisering og bedre dataflyt	4	5	5	14	3	4,5	3,1
DF3	Full standardisering og dataflyt mellom alle ledd i verdikjeden	5	6	6	17	3	4,5	3,8
NEL1	Nasjonal eierskaps-dataløsning for fast eiendom	6	6	6	18	6	5	3

Konseptene som er aktuelle for nedvalg dekker ulike deler av mulighetsrommet. Dette er illustrert i figuren under.

Figur 6-7: De konseptuelle mulighetene dekker ulike deler av mulighetsrommet.



Etter vår vurdering er det særlig tre konsepter som utmerker seg for videre analyse. Disse er markert med sort ring i figuren over. Det er DF3, som er et konsept som bygger på dataflyt og økosystemet for eiendomsopplysninger, LO8 som fokuserer på formidling og tilgjengeliggjøring av opplysninger om fast eiendom og RK7 som er et konsept som tar utgangspunkt i å rydde opp i eksisterende informasjon, øke kvaliteten i eksisterende registre og bygger på regelverksdimensjonen som hoveddriver for endringene som foreslås i konseptet. Som figuren over viser dekker disse en stor bredde av mulighetsrommet.

Eiendomsdataløsningskonseptet (NEL 1) er det konseptet som er forventet å gi høyest måloppnåelse. Dette konseptet er derimot forbundet med stor gjennomføringsrisiko og relativt større kostnader, sammenlignet med øvrige konsepter. Konseptet vurderes derfor som lite realistisk på dette tidspunktet, selv om målbilde og visjonen bak kan danne et fremtidsbilde for eiendomsområdet.

Isolert pliktig registrering (LO1) og Optimalisert pliktig tinglysing (RK5.3) er også konsepter som er relevante å vurdere ytterligere. Begge disse har imidlertid relativt lav måloppnåelse til å være helhetlige konsepter inn i alternativanalysen. Flere av de andre konseptene har også varianter av både tinglysing og pliktig registrering. Grad av plikt og omfang av registrering kan justeres og vurderes i alle konsept. Vi vurderer derfor særskilt fordeler og ulemper med pliktig tinglysing og pliktig registrering som virkemiddel i konseptene for å nå mål og dekke behov, i kapittel 6.4.3.

Basert på analyse av både fordeler og ulemper ved konseptene, samt vurderinger av hva som gir en god bredde i mulighetsrommet og ulike retningsvalg har vi da identifisert tre ulike konsepter som videre detaljeres før de inngår i alternativanalysen der de sammenlignes med nullalternativet.

Konseptene det tas utgangspunkt i for videre konkretisering er da 1) RK7: *Kombinasjonskonseptet*, 2) LO8: *Superportal* og 3) DF3: *Full standardisering og bedre dataflyt*.

6.4.2 Justering og optimalisering av de nedvalgte konseptene

De tre valgte konseptene har ytterligere blitt sammensatt av elementer fra dimensjonene gjennom å vurdere hvilke egenskaper som er relevante å vurdere og analysere opp mot hverandre. Egenskaper fra de ulike mulighetsdimensjonene og tiltak som er foreslått i de mulige konseptene er derfor



sammenslått til konsepter som alle medfører en vesentlig forbedring fra dagens situasjon og som vil være gjennomførbare. Herunder er det flere tiltak som kan inngå i alle eller noen av konseptene:

- RK1: Opprydding av døde hjemmelshavere
- RK2: Datadeling
- RK3: Innstramming
- RK4: Opprydding i hjemler ved virksomhetsletting
- RK5.2-RK.5.3 Pliktig tinglysing
- RK6: Ervervskontroll
- LO3: Digital tinglysing
- LO4: Kvalitetsheving av eksisterende kilder
- LO5: Overføring av forvaltningsansvar fra Skatteetaten til Kartverket
- LO7-LO8: Portal
- LO9: Pliktig bruk av autorative kilder

Alle eller noen av konseptene kan også inkludere følgende:

- Med og uten sanksjoner ved manglende tinglysing
- Med og uten bestemmelser om forholdet til privatrettslig ugyldighet
- Med og uten andre regelendringer, f.eks. om arv og skifte, kredittlovgivning, blankoskjøter og kontraktsposisjoner
- Med og uten registrering av eiere i boligaksjeselskaper
- Med og uten overføring av data til matrikkelen
- Med og uten dokumentavgift
- Med og uten krav om at alle matrikkelenheter også skal være registrert i grunnboken
- Med og uten endring av registreringsobjekter for å dekke skattemessige behov
- Med og uten endring av reglene for beskatning

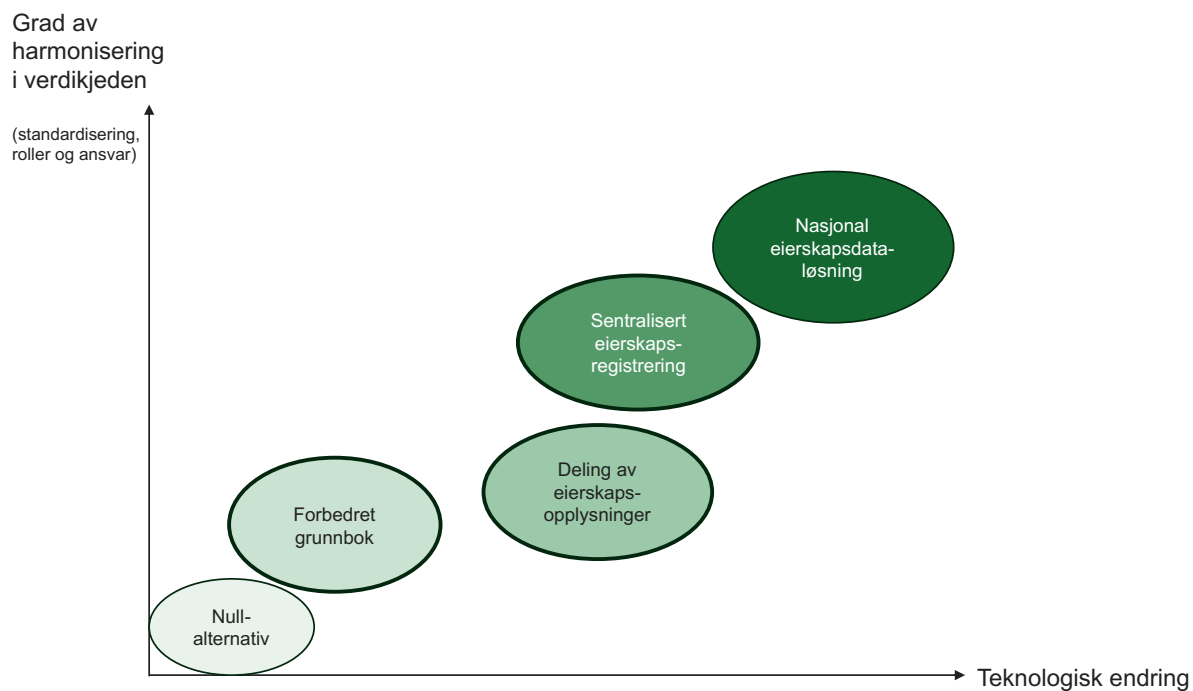
Flere av disse behandles som konseptuavhengige tiltak, mens andre bidrar til å øke måloppnåelsen i enkelte konsepter. Hvert enkelt konsept og tilhørende tiltak beskrives i kapittel 6.5.

De tre konseptene som bygger på nedvalgte konsepter vi står igjen med er:

- **Konsept 1: Forbedret grunnbok.** Et reguleringskonsept som tar utgangspunkt i grunnboken og bidrar til forbedring med utgangspunkt i dagens systemer.
- **Konsept 2: Deling av eierskapsopplysninger.** Et konsept som bidrar til tilgjengeliggjøring og sammenstilling av eiendomsinformasjon
- **Konsept 3: Sentralisert eierskapsregistrering.** Konsolidert eiendomsinformasjon og samhandling i økosystemet for eiendomsinformasjon

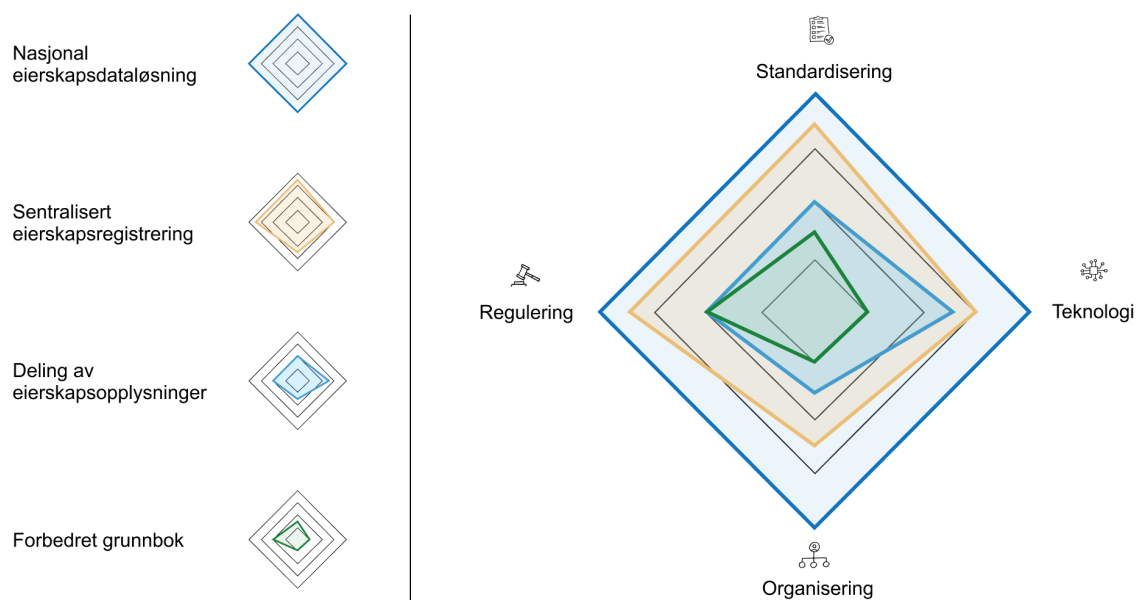
De tre konseptene har en bredde som i ulik grad harmoniserer verdikjeden for dataflyt særlig gjennom endring i roller og ansvar og gjennom grad av standardisering, samt grad av endring i teknologi og funksjonalitet. Dette illustreres i figuren nedenfor.

Figur 6-8: Illustrasjon av hvordan nedvalgte konsepter treffer på mulighetsrommet.



Konseptene dekker også mulighetsrommet på en god måte gjennom bruk av mulighetsdimensjonene slik som illustrert i figuren under.

Figur 6-9: Illustrasjon av hvordan konseptene dekker mulighetsrommet.





6.4.3 Grad av modernisering av matrikkel og grunnbok i konseptene

I konseptene foreslås det ulike grader av modernisering av matrikkel og grunnbok. I nullalternativet og i konsept 1 (*forbedret grunnbok*) er det foreslått liten grad av modernisering, mens det i konsept 2 (*deling av eierskapsopplysninger*) og 3 (*sentralisert eierskapsregistrering*) er foreslått en mer helhetlig og full modernisering.

En modernisering av matrikkelen og videreutvikling av grunnboken vil innebære en gjennomgående omskrivning bort fra eldre teknologi og rammeverk. For matrikkelen er det også identifisert behov for en oppdeling i mindre ansvarsområder. Dette vil redusere kompleksiteten i de enkelte delene av matrikkelen, fjerne kodemessig teknisk gjeld og sammenkoblet logikk og tilrettelegge for enklere forvaltning og bedre håndtering av endringer. I nullalternativet og konsept 1 vil denne moderniseringen foregå over lengre tid, i takt med tilgjengelig løpende finansiering. Det er hovedsakelig modernisering av bygningsdelen og matrikkelenhetsdelen i matrikkelen som er relevante for å understøtte behovene i konsept 2 og konsept 3.

Det ble vurdert delvis modernisering som en del av mulighetsstudien, men det ble forkastet som lite hensiktsmessig. En teknisk modernisering forventes å skje stegvis og mens man gradvis flytter og utvider funksjonalitet mens systemet er i bruk. Vi kan derfor se for oss grader av modernisering, og at det kan finnes ambisjonsnivåer med grader av «delvis modernisering». Det fremstår imidlertid både vanskelig og lite hensiktsmessig å kun modernisere deler av dagens systemer. Matrikkelen er i dag tett sammenkoblet kodemessig, og det vil være vanskelig å bryte ut deler av dagens løsning uten at det samtidig påvirker, og vil kreve justeringer i, andre deler. I tillegg vil det fremstå som svært lite hensiktsmessig om noen mindre deler av dagens systemer blir hengende igjen på gammel teknologi og infrastruktur. For konsument- og klientsystemer til dagens løsninger vil det fremstå svært lite hensiktsmessig å forholde seg til delvis moderniserte systemer med ulike tilnærminger til API-er, datadeling osv. Derfor har ingen av de foreslåtte konseptene en delvis modernisering.

6.4.4 Særlig vurdering av pliktig tinglysing og pliktig registrering som virkemiddel/tiltak for å nå gitte mål og imøtekomme behov

Pliklig tinglysing og pliktig registrering er virkemidler som kan inkluderes i konseptene for å øke måloppnåelsen.

Noen plikter til registrering gjelder imidlertid allerede. Alle som er skattepliktige til Norge har plikt til å rapportere til skattemyndighetene om hvilke eiendommer de eier. Slik rapportering skjer normalt en gang i året, i forbindelse med skattemeldingen. Disse opplysningene registreres hos Skatteetatens i deres interne eiendomsregister.

Videre eksisterer det allerede i dag noen unntak fra hovedregelen om at det er frivillig å tinglyse eiendomsserverv. Ved offentlig skifte har retten eller bostyreren plikt til å sørge for tinglysing av hjemmelsoverføring fra boet til en arving. Tilsvarende tinglysingsplikt gjelder også når visse landbrukseiendommer inngår i dødsbo, selv når disse skiftes privat. Slik tinglysing skjer i grunnboken.

Både pliktig tinglysing og pliktig registrering av eiendomsserverv reiser problemstillinger av både juridisk og praktisk art. Begge pliktene har dessuten ulike fordeler og ulemper, både fra et myndighetsperspektiv og fra et brukerperspektiv i vid forstand. Valg av pliktig registreringsløsning vil måtte bero på vurderinger av grad av måloppnåelse sett opp mot de negative virkningene løsningene har.

Løsningen som velges må sikre at grunnbokens troverdighet og funksjon ikke svekkes for privatpersoner, eiendoms- og finansmarkedet og videre at matrikkelen forblir en pålitelig kilde til eiendomsinformasjon. Eventuelle utvidede registreringsplikter må balanseres opp mot samfunnets behov for opplysningene som etterspørres.



Mens tinglysing fortsatt skal registreres i grunnboken, kan annen pliktig eierregistrering enten gjøres hos Skatteetaten som i dag, eller i tilknytning til matrikkelen hos Kartverket.

Skatteetaten registrerer eierskap til (formues)objekter som ikke er opprettet som matrikkelenheter fordi disse er grunnlag for formuesbeskatning. Slike formuesobjekter gis en egen identifikator i Skatteetatens fagsystem. Dette kan eksempelvis være eierskap til del av en bygning eller grunn, en bygning på en større landbrukseiendom mm. Registreringen gjøres av skatteformål og registrering skjer på bakgrunn av selvdeklarasjon. Det foretas ikke kontroll opp mot annet relevant offentligrettslig regelverk knyttet til ervervet.

Det er grunn til å anta at en utvidelse eller endret innretning av plikten til å tinglyse eller registrere eierskap til fast eiendom vil bidra til økt mengde informasjon og økt kvalitet på tilgjengelig informasjon, sammenlignet med i dag. Hvor effektiv en pliktig tinglysing eller en pliktig registrering vil være, vil imidlertid være avhengig av årsaken til at det ikke tinglyses eller registreres i dag, samt hvilke sanksjoner en har for å følge opp eventuelle brudd på plikten. Hvem som ilegges en plikt til å sørge for tinglysing eller registrering vil også kunne ha betydning. Her vil ulike løsninger kunne gi ulik måloppnåelse.

For både pliktig tinglysing og pliktig registrering av eierskap utenfor grunnboken, må det avklares om plikten avgrenses til registrering av *nye erverv*, eller om alle eiere av fast eiendom i Norge plikter å sørge for tinglysing eller registrering av sine reelle eierforhold. I begge tilfellene må det tas stilling til hvilke frister som skal gjelde for slik tinglysing eller registrering.

Det må også avklares nærmere om og i hvilke grad det skal legges til rette for innsamling og registrering av ulik informasjon som oppstår underveis i en eiendomstransaksjon før overtakelse/risikoovergang. Tilgang på slik informasjon vil kunne ha betydning for myndighetenes mulighet til å avdekke økonomisk kriminalitet og gjennomføre effektiv ervervskontroll. Denne type informasjon er ikke egnet for tinglysing og fyller normalt heller ikke vilkårene for tinglysing. Slik informasjon må derfor registreres utenfor grunnboken.

Hvorvidt eieropplysninger skal registreres i eller utenfor grunnboken vil kunne ha betydning for tilgjengeligheten til de registrerte opplysningene. Mens det er tilnærmet full publisitet knyttet til tinglyste opplysninger, kan det vurderes om eieropplysninger som registreres utenfor grunnboken bare skal være tilgjengelige for offentlige myndigheter og eventuelt andre aktører som har et berettiget behov for disse opplysningene, for eksempel for lettere å kunne ivareta sine forpliktelser etter hvitvaskingsregelverket.

Vi har støttet oss på vurderinger som allerede foreligger, erfaringer fra de øvrige nordiske landene, samt interessentdialogene med blant annet markedsaktører og academia i KVV-arbeidet. Videre konkretisering og utredning er foreslått gjennomført i et forprosjekt. En oppsummering av forholdene som skiller pliktig tinglysing og pliktig registrering er beskrevet i tabellen under.

Tabell 6-11: Oppsummering av forhold som skiller pliktig tinglysing og pliktig registrering.

	Pliklig tinglysing (isolert)	Pliklig tinglysing (optimalisert)	Pliklig registrering
Hvor blir informasjonen registrert?	Grunnboken	Grunnboken	Utenfor grunnboken. Eksempelvis som en del av matrikkelen.
Hvilken informasjon får vi (hvilke behov dekker objektene)?	Tinglysing gir opplysninger om hvem som er hjemmelshaver til en eiendom eller rettighet i grunnboken. Tinglysing av hjemmelsforhold knytter seg til dagens objekter i matrikkelen.	Tinglysing gir opplysninger om hvem som er hjemmelshaver til en eiendom eller rettighet i grunnboken. Registrering kan knyttes til utvidet antall objekter i matrikkelen og dermed også grunnboken.	Registrering kan potensielt knyttes til flere objekter enn de som er registrert i matrikkelen.



Registrerings-tidspunkt	Tinglysing av erverv skjer først etter overtakelse/risikoovergang. Det kan fastsettes frist for tinglysing etter overtakelse/risikoovergang.	Tinglysing av erverv skjer først etter overtakelse/risikoovergang. Det kan fastsettes frist for tinglysing etter overtakelse/risikoovergang.	Registrering kan skje på et tidligere tidspunkt enn overtakelse/risikoovergangen. Det kan fastsettes frist for registrering. Registreringstidspunkt kan i større grad tilpasses samfunnets behov og prosessflyt hos relevante aktører.
Kostnader ved registrering	Tinglysing utløser i utgangspunktet en betydelig dokumentavgiftsplikt. Forholdet til offentligrettslige regler om fradeling, oppmåling og konsesjon må være avklart før tinglysing. Dette vil potensielt kunne generere offentlige gebyrer som partene må betale.	Tinglysing utløser i utgangspunktet en betydelig dokumentavgiftsplikt. Det kan gjøres endringer i dokumentavgifts-regelverket gjennom lemping, fritak eller unntak fra dokumentavgiftsplikten. Forholdet til offentligrettslige regler om fradeling, oppmåling og konsesjon må være avklart før tinglysing. Dette vil potensielt kunne generere offentlige gebyrer som partene må betale.	I utgangspunktet ingen. Dersom forholdet til offentligrettslige regler om fradeling, oppmåling og konsesjon må være avklart også før pliktig eierregistrering i tilknytning til matrikkelen, vil det potensielt kunne generere offentlige gebyrer som partene må betale.

I likhet med andre foreslåtte tiltak i utredningen må også pliktig tinglysing og pliktig registrering vurderes opp mot effektmålene og formålet med utredningen. Målet med konseptene er at de skal bidra til bedre oversikt over hvem som er reelle eiere av fast eiendom til enhver tid (E1), at opplysningene er enkelt tilgjengelige (E2) og at de bidrar til at prosessen rundt eiendomstransaksjoner er effektiv (E3). Konseptene skal også særlig løse utfordringer knyttet til økonomisk kriminalitet og nasjonal sikkerhet. Vi har derfor vurdert hvor godt pliktig tinglysing og pliktig registrering bidrar til måloppnåelse og å imøtekomme behov identifisert i denne utredningen.

Det er ulik grad av måloppnåelse, forventet kostnad og gjennomføringsrisiko forbundet med å inkludere pliktig tinglysing og pliktig registrering i konseptene. Dette er derfor vurdert særskilt som en del av mulighetsstudien og opp mot målene for utredningen. I tabellen under vises forskjeller mellom 1) isolert pliktig tinglysing (som beskrevet i mulighet LO1 i mulighetsstudien) der pliktig tinglysing innføres uten andre endringer i dagens løsninger, 2) optimalisert pliktig tinglysing (som beskrevet i mulighet RK5.3 i mulighetsstudien) der det også gjennomføres tiltak for å standardisere og utvide objektdefinisjonen i matrikkelen, og 3) pliktig registrering.

Tabell 6-12: Oppsummert vurdering av måloppnåelse, pliktig tinglysing versus pliktig registrering.

Måloppnåelse (rangering)	1 Isolert pliktig tinglysing	2 Optimalisert pliktig tinglysing	3 Pliktig registrering
Effektmål 1: bedre oversikt, gjennom økt kvalitet på opplysningene, over hvem som er <i>reelle eiere</i> til fast eiendom til enhver tid	Lav. Vil gi liten forbedring sammenlignet med i dag. Tinglysing knytter seg til dagens objekter i matrikkelen. Utfordringene knyttet til økonomisk kriminalitet, terrorfinansiering og	Høy. Vil gi bedre oversikt over reelle eiere i grunnboken. Ved å standardisere og utvide objektsdefinisjoner vil man kunne endre hvilke objekter som registreres i matrikkelen og hvilke objekter det kan tinglyses	Høy. Vil gi bedre oversikt over hjemmelshavere i grunnboken og andre eiere i matrikkelen/annet objektsregister. Dette vil kunne bidra til å løse utfordringene knyttet til

	nasjonal sikkerhet knytter seg også til andre formues-objekter med tilknytning til fast eiendom enn matrikkelenheter.	rettigheter til. Dette vil kunne bidra til å løse utfordringene knyttet til økonomisk kriminalitet, terrorfinansiering og nasjonal sikkerhet.	økonomisk kriminalitet, terrorfinansiering og nasjonal sikkerhet.
Effektmål 2: enkel tilgang til og bruk av relevante opplysninger om reelle eiere til fast eiendom (økt tilgjengelighet).	Uendret. Opplysninger vil registreres i grunnboken. Full publisitet om tinglyste opplysninger.	Moderat. Opplysninger som tidligere ikke har vært tilgjengelige for allmennheten blir tilgjengelige fordi opplysninger registreres i grunnboken. Full publisitet om tinglyste opplysninger.	Moderat. Tilgang til registrerte opplysninger kan i større grad reguleres og styres når opplysningene er utenfor grunnboken. Eksempelvis som en del av matrikkelen.
Effektmål 3: effektive prosesser knyttet til eiendomstransaksjoner (økt effektivitet)	Uendret. Ingen endring sammenlignet med i dag.	Lav og potensiell negativ måloppnåelse. Grunnboken har et spesifikt formål: å sikre rettsvern og klarhet om registrerte rettigheter i fast eiendom. Introduksjon av nye objekter parallelt med eksisterende objekter uten at forholdet mellom disse objektene er avklart, vil potensielt skape en uklar grunnbok og uklare rettighetsforhold knyttet til eiendom. Dette vil kunne påvirke eiendoms-markedet negativt.	Lav og potensiell negativ måloppnåelse. Grunnbokens funksjon som rettsvernsregister forblir uendret og registrering utenfor grunnboken kan gi informasjon om andre forhold. Denne todelingen kan potensielt også skape noe uklarhet.

Vi har vurdert hvordan disse tre ulike tiltakene svarer ut effektmålene om økt kvalitet på opplysningene, økt tilgjengelighet til disse opplysningene, samt hvordan de påvirker effektiviteten i prosessene for eiendomstransaksjoner.

6.4.4.1 Isolert pliktig tinglysing

Basert på ovennevnte er det vår vurdering at tiltaket isolert pliktig tinglysing vil ha en relativt sett lavere måloppnåelse enn de to andre tiltakene, til tross for at det innføres en plikt til å tinglyse eiendomsserverv. Det kan settes frist for tinglysing, men et erverv vil tidligst kunne tinglyses etter overtakelse/risikoovergangen. I dette tiltaket forutsettes det dessuten at tinglysing kun kan skje i tilknytning til de objekttypene og matrikkelenhetene som finnes i matrikkelen. Det legges ikke opp til endringer i matrikkelen. Utfordringene knyttet til økonomisk kriminalitet, terrorfinansiering og nasjonal sikkerhet knytter seg imidlertid også til *andre formuesobjekter* med tilknytning til fast eiendom. En isolert, pliktig tinglysing vil derfor i mindre grad bidra til å løse disse utfordringene. Hverken effektmål 2 eller 3, knyttet til hhv. tilgjengelighet eller effektivitet, vil bli nevneverdig påvirket av dette tiltaket.

6.4.4.2 Optimalisert pliktig tinglysing

En optimalisert pliktig tinglysing forutsetter at det også gjøres endringer i matrikkelen for å standardisere og utvide hvilke objekter som registreres i matrikkelen og som det dermed kan tinglyses rettigheter til. Dette vil i større grad bidra til å kunne løse utfordringer knyttet til økonomisk kriminalitet, terrorfinansiering og nasjonal sikkerhet. Også for optimalisert, pliktig tinglysing gjelder at eiendomsserverv tidligst kan tinglyses etter overtakelse/risikoovergangen. Det er vår vurdering at dette



tiltaket vil gi økt kvalitet på opplysninger om reelle eiere av fast eiendom og dermed høy måloppnåelse på effektmål 1. Introduksjon av nye objekter parallelt med eksisterende objekter uten at forholdet mellom disse objektene er avklart, vil potensielt skape en uklar grunnbok og uklare rettighetsforhold knyttet til eiendom. Dette vil kunne påvirke eiendomsmarkedet negativt og dermed ha en lav eller negativ innvirkning for måloppnåelse på effektmål 3.

Opplysninger som tidligere ikke har vært tilgjengelige for allmennheten blir tilgjengelige fordi opplysninger registreres i grunnboken der det er full publisitet om tinglyste opplysninger. Det vil også gi enklere tilgang for offentlige myndigheter fordi opplysningene samles i grunnboken, og dermed ha moderat måloppnåelse på effektmål 2.

6.4.4.3 Pliktig registrering

Pliktig registrering utenfor grunnboken, for eksempel i tilknytning til matrikkelen, kan gi større fleksibilitet med hensyn til hvilke objekter registeret kan inneholde, samt hvilke rettigheter, opplysninger og typer relasjoner som kan registreres i tilknytning til disse objektene. Det vil også kunne være større fleksibilitet med hensyn til når og hvordan informasjon samles inn. I et slikt register kan det for eksempel være mulig med en hendelsesbasert, løpende rapportering fra profesjonelle aktører som bistår i eiendomstransaksjoner. Slik informasjon vil dermed også kunne omfatte opplysninger som knytter seg til hendelser eller trinn tidligere i salgsprosessen, noe som potensielt kan ha stor verdi for offentlige myndigheters innsats knyttet til økonomisk kriminalitet, terrorfinansiering og nasjonal sikkerhet. Grunnboken rendyrkes som rettsvernsregister. Det er derfor vår vurdering at dette gir høy måloppnåelse på effektmål 1. Pliktig registrering utenfor grunnboken kan imidlertid innebære risiko for at det er vanskelig for brukerne å forstå forskjellen mellom de to registrene. Det kan også skape uklarhet både på objektnivå og hvem som har relasjon til objektet. Dette vil kunne påvirke eiendomsmarkedet negativt og dermed ha en lav eller negativ innvirkning for måloppnåelse på effektmål 3.

Tilgang til registrerte opplysninger kan i større grad reguleres og styres når opplysningene er utenfor grunnboken. Det vil kunne gi enklere tilgang også for offentlige myndigheter, fordi opplysningene samles ett sted.

6.4.4.4 Hvorfor har vi ikke gått videre med pliktig tinglysing?

Det er ikke realistisk at man skal kunne få en oversikt over eierskapet til fast eiendom som til enhver tid er komplett og oppdatert med opplysninger om hvem som er reell eier til alle faste eiendommer i Norge. Dette vil ikke være mulig rett og slett fordi det er så mange måter eierskap kan erverves på. Oppdragsbrevet for konseptvalgutredningen viser da også til at det skal legges til rette for løsninger som sikrer «tilstrekkelig» oversikt over og kontroll med eierskap til fast eiendom.

Samlet sett har det offentlige gjennom registreringene i grunnboken, matrikkelen, Skatteetatens register og hos kommunene forholdsvis god oversikt over eierskapet til fast eiendom. Opplysningene er imidlertid desentralisert forvaltet, har varierende kvalitet og kan være motstridende. En del opplysninger blir også oppdatert sjelden, for eksempel ved et årsskifte, og man får dermed ingen løpende oversikt over eierskapet.

Gjennom en styrking og utvikling av eksisterende registreringsordninger er det mulig å oppnå en bedre oversikt over hvem som eier fast eiendom enn det som er tilfellet i dag. Dette vil også gjelde ved innføring av pliktig tinglysing. Måloppnåelsen vil imidlertid etter vår vurdering bli klart best dersom registreringen av opplysninger om eierskap til fast eiendom sentraliseres hos en og samme myndighet og det innføres en generell plikt til fortløpende registrering av slikt eierskap utenfor grunnboken.

En nærmere begrunnelse følger nedenfor.



De fleste tinglyser i dag

For det første er det slik at de fleste velger å tinglyse i dag for å få det rettsvernet dette gir, til tross for at tinglysing er frivillig og til tross for at tinglysing av en hjemmelsoverføring som hovedregel utløser plikt til å betale dokumentavgift.

Av dem som velger å ikke tinglyse, vil de fleste gi opplysninger om sitt eierskap til Skatteetaten i forbindelse med skattemeldingen.

Kvaliteten på informasjonen vil bli økt ytterligere gjennom andre foreslåtte, konseptuavhengig tiltak, som for eksempel opprydning knyttet til døde hjemmelshavere. Disse foreslåtte tiltakene vil særlig rydde opp i historisk informasjon i grunnboken. Dette vil øke både kvalitet og grad av riktig informasjon som tilgjengeliggjøres, uten å innføre pliktig tinglysing.

Tinglysingsprosessen er effektiv og fast eiendom fungerer godt som kredittobjekt. Det kan være uheldig å gjøre endringer som rokker ved dette, i alle fall dersom behovene for eierskapsopplysninger kan dekkes ved en annen form for pliktig eierregistrering.

Inngrep i privat rettssfære

Innføring av pliktig tinglysing vil være et betydelig inngrep i den private rettssfæren. Det vil også innebære at det pålegges en plikt som vil utløse en betydelig økonomisk kostnad for erververen fordi tinglysing av hjemmelsoverganger som hovedregel utløser dokumentavgiftsplikt.

Dokumentavgift

Tinglysing av de fleste hjemmelsoverføringer utløser i dag en dokumentavgiftsplikt. Dette er en ren fiskal avgift som utgjør 2,5 prosent av eiendommens verdi på tinglysingstidspunktet, og derfor kan utgjøre betydelige beløp. Det knytter seg derfor betenkeligheter til å skulle pålegge borgerne en plikt til tinglysing, dersom de selv ikke har et ønske om eller behov for rettsvern overfor tredjemenn. Det er en stor kostnad for en relativt liten økning i merverdi i kvalitet og økning i informasjon, utover det som er mulig med flere av de andre konseptuavhengig tiltakene.

Ikke alle erverv lar seg tinglyse

En del erverv lar seg heller ikke enkelt tinglyse, for eksempel suksessive erverv i forbindelse med ekteskap og samboerskap mv. Nyere ordninger, som for eksempel leie til eie, kan også være utfordrende. Det samme gjelder tilfeller der det er tvist om hvem som eier, eller der eier ikke er klar over at han eller hun eier fast eiendom.

Behov for eierskapsopplysninger på et mer detaljert nivå enn dagens matrikkelenheter

EUs sjette hvitvaskingsdirektiv artikkel 18 kan oppfattes slik at det stilles krav om tilgjengeliggjøring av informasjon om ulike formuesobjekter i fast eiendom. Kravet er ikke begrenset til dagens matrikkelenheter. Det kan eksistere flere formuesobjekter på en og samme matrikkelenhet. Også i skattemessig sammenheng er det nødvendig med opplysninger om slike formuesobjekter.

Det vil være utfordrende å møte disse kravene innenfor rammene av tinglysingsinstituttet. Pliktig tinglysing vil i utgangspunktet ikke kunne løse disse utfordringene og forventes kun å gi et lite bidrag, målt opp mot kostnaden (dokumentavgift, sanksjoner, inngripen i privat rettssfære) for samfunnet og den enkelte.

Hvem vil nås med pliktig tinglysing?

Pliktig tinglysing vil trolig i første rekke føre til at de som i dag unnlater å tinglyse sitt erverv på grunn av dokumentavgiftsplikten, likevel tinglyser ervervet. En tinglysingsplikt vil dermed kunne føre til bedre og mer komplett oversikt over *en del* erverv, men vil neppe i seg selv være så godt egnet for å fange opp de eiendomsomsetningene som knytter seg til økonomisk kriminalitet.



Grunnbokens troverdighet og funksjon må ivaretas

Hensikten med tinglysing i grunnboken er å oppnå rettsvern mot konkurrerende rettigheter i formuesgodet. Grunnboken og økosystemet rundt eiendomstransaksjoner er innrettet med dette formålet. Selv om man innfører nye objekter som det kan tinglyses hjemmel til, vil det alltid være et bakteppe at grunnboken til slutt er et rettsvernsregister. Grunnboken vil av den grunn ha begrenset fleksibilitet og det vil være utfordrende å tilpasse grunnboken til nye og endrede behov som måtte oppstå. Dette kan for eksempel gjelde relasjoner til fast eiendom som det normalt sett ikke vil være behov å ha rettsvern for.

Endringer på objektnivå og hvilke opplysninger som kan tinglyses, kan potensielt ødelegge et velfungerende rettsvernsregister og ha negativ effekt på eiendomsmarkedet.

Tinglysingsplikt vil ikke i seg selv løse utfordringer knyttet til omgåelse mv.

En tinglysingsplikt vil neppe i seg selv løse utfordringer knyttet til omgåelse og skjult eierskap, selv om brudd påplikten blir sanksjonert. Det vil heller ikke pliktig registrering. Derfor er det behov for andre tiltak for å håndtere dette, uavhengig av tinglysing eller registrering.

Samfunnets behov for informasjon og kvalitet

Tinglysing eller registrering av *faktisk eierskap* til fast eiendom kan først skje etter overtakelse/risikoovergang, dvs. sent i en eiendomstransaksjon. Andre typer av rettigheter i fast eiendom, som for eksempel kjøpekontrakter, opsjoner og andre dokumenter som omhandler en *framtidig* rett til en hel eller deler av en eiendom kan også tinglyses som en heftelse på matrikkelenheten når avtalen er bindende inngått.

Samfunnets behov for informasjon og kvalitet på informasjonen blir ikke dekket av pliktig tinglysing alene. Samfunnets behov knyttet til innsats for nasjonal sikkerhet og bekjempelse av økonomisk kriminalitet kan tilsi at det, i tillegg til å registrere opplysninger om hvem som er reell eier av en fast eiendom, bør legges til rette for innsamling og pliktig registrering av ulik informasjon som oppstår underveis i en eiendomstransaksjonsprosess før overtakelse/risikoovergang. De fleste eiendomstransaksjoner skjer med bistand fra profesjonelle aktører. Disse aktørene er allerede i dag underlagt betydelig undersøkelses- og rapporteringsplikt om opplysninger knyttet til enkeltoppdrag som også vil være relevant i denne sammenheng.

Tilgang på slik hendelsesbasert informasjon vil kunne ha betydning både for myndighetenes mulighet til å avdekke økonomisk kriminalitet og gjennomføre effektiv ervervskontroll.

For eksempel vil opplysninger om at det er inngått oppdragsavtale om salg av en bestemt eiendom, kunne gi myndigheten som skal ha ansvar for en ervervskontroll en mulighet til å agere proaktivt dersom eiendommen som skal selges er av sikkerhetsmessig betydning. Videre vil informasjon om at det er inngått en salgsavtale være en hendelsesbasert opplysning med relevans for oppfølging av skatteplikt mm. Denne type informasjon er normalt ikke egnet for tinglysing og fyller normalt heller ikke vilkårene for tinglysing. Slik informasjon må derfor registreres utenfor grunnboken.

En løsning som legger til rette for innhenting og registrering utenfor grunnboken, vil antakeligvis også gi større fleksibilitet i møtet med endrede samfunnsbehov.

En plikt til å registrere avtaler om kjøp av fast eiendom vil innebære at bruken av blankoskjøter blir lite aktuell. Dette vil for det første gjelde tilfeller der eiendommen eksisterer og ny eier har overtatt eiendommen, men ikke ønsker eller har behov for å tinglyse sitt erverv. Erverver unngår da dokumentavgiften, uten at det går på bekostning av samfunnets behov for å vite hvem som eier eiendommen.

Det vil imidlertid også kunne gjelde ved kjøp og salg av kontraktsposisjoner i utbyggingsprosjekter der avtalen gjelder objekter som enda ikke har materialisert seg. Registrering utenfor grunnboken kan gi større mulighet til knytte en registrering opp mot et nærmere bestemt formuesobjekt på den aktuelle



matrikkelenheten. Registrering utenfor grunnboken kan også gi større mulighet til å registrere ulike relasjoner eller knytninger til nærmere bestemte formuesobjekter. Dette vil gi bedre kvalitet i dataene og bedre oversikt over eiere av og ulike relasjoner knyttet til fast eiendom.

6.4.4.5 Oppsummering

Innføring av pliktig tinglysing uten andre endringer vil ha liten effekt, blant annet fordi grunnboken ikke inneholder alle de relevante formuesobjektene og objektstypene som er nødvendig for å nå de effektmålene oppdraget peker på, uten at grunnbokens opprinnelige formål og funksjon påvirkes. Behovet for tilleggsinformasjon kan heller samordnes gjennom lenking og integrasjon med andre registre, som for eksempel matrikkelen.

Selv om pliktig tinglysing i tilknytning til eksisterende matrikkelenheter kan fremstå som en enkel løsning for profesjonelle aktører som bistår i forbindelse med eiendomstransaksjoner, vil dette ikke dekke samfunnets behov.

Plikting registrering utenfor grunnboken vil kunne gi bedre oversikt og kontroll med eierskap til fast eiendom. Slik registrering åpner for muligheten til registrering av mer og tidligere informasjon om eierskap til fast eiendom enn ved pliktig tinglysing. Det gjør det også mulig med registrering av informasjon om andre formuesobjekter med tilknytning til fast eiendom enn matrikkelenheter, for eksempel kontraktsposisjoner i utbyggingsprosjekter. Plikting registrering vil innebære at bruken av blankoskjøter blir lite aktuell.

Plikting registrering utløser ingen dokumentavgift for aktørene. Det vil derfor være enklere å iverksette insentiver for registrering, noe som letter gjennomførbarheten av tiltaket.

Ved pliktig registrering rendyrkes grunnboken som et rettsvernsregister. Registrering utenfor grunnboken er kun komplementært til tinglysing, ikke en erstatning.

Basert på en vurdering av måloppnåelse og kostnader, samt samfunnets behov inngår derfor ikke pliktig tinglysing i konseptene. Andre tiltak som vil øke kvaliteten og tilgjengeliggjøringen av informasjon om eierskap, samt sikre effektivitet i dagens og fremtidens eiendomsmarkeder vil inngå.

Vurderinger rundt pliktig registrering og pliktig tinglysing er også omtalt i Vedlegg C Juridisk.

6.5 Konsepter til alternativanalysen

Konseptene som tas videre til alternativanalysen har ulikt ambisjonsnivå, behovstilfredsstillelse og kostnadsomfang. Alle konseptene som er tatt videre til alternativanalysen er utformet på en måte som legger til rette for at omfanget kan justeres på et senere tidspunkt, uten at det er behov for å endre på den konseptuelle løsningen. I tillegg har konseptene tiltak som imøtekommer hvitvaskingsdirektivet som en rammebetingelse.

En beskrivelse av bakgrunnen for tiltakene i konseptene, vurdering av tiltakets omfang og hvordan disse er foreslått gjennomført er mer detaljert beskrevet i Vedlegg C Juridisk. Arkitekturskisser for de ulike konseptene er vedlagt i vedlegg 4.



6.5.1 K0: Nullalternativet

Figur 6-10: Illustrasjon av K0.



I nullalternativet blir majoriteten av eiendomsoverdragelser tinglyst. Eiendomsmeglere og advokater tinglyser digitalt, mens kommuner, privatpersoner m.fl. oversender skjøte manuelt via postgang. Overdragelser som ikke tinglyses vil ikke bli registrert i Kartverkets registre. Kommuner opererer som lokal matrikkelmyndighet og rapporterer endringer i matrikkelen til Kartverket.

Eierskapsinformasjon fra matrikkelen og grunnboken er tilgjengelig for brukere hos Kartverkets innsynsløsning Eiendomsregisteret (tidligere Se Eiendom). Historiske grunnboksutskrifter fra 1980-tallet og frem til i dag kan bestilles hos Kartverkets bestillingsløsning. Digitalarkivet tilbyr tilgang til gammel grunnbok med opplysninger tilbake til 1800-tallet.

Det eksisterer mange «private registre» med kopi av data fra matrikkel og grunnbok i samfunnet. Private tjenestetilbydere sammenstiller informasjon fra matrikkelen, grunnboken og andre registre, og tilbyr løsninger til sluttbrukere i offentlig og privat sektor. Opplysningene deles med ulike aktører gjennom portaler/API-er. Dataflyten mellom Kartverkets registre og private tjenestetilbydere går én vei. Informasjonen deles gjennom «private registre» med kopi av data fra matrikkel og grunnbok.

Skatteetaten og Kartverket opererer med hvert sitt register over eiendoms- og eierskapsdata uten standardiserte definisjoner på hva en eiendom er.

Utvikling av problemet over tid – påvirkning på nullalternativet

Som beskrevet i problembeskrivelsen, ser vi flere utviklingstrekk som indikerer at det aktuelle problemet sannsynligvis vil forverres over tid dersom det ikke settes inn nye tiltak. Dette betyr at nullalternativet ikke er et scenario der dagens situasjon forblir uendret, men snarere en situasjon hvor de eksisterende problemene blir forverret. Derfor representerer nullalternativet en fremtidig tilstand som er mindre gunstig enn dagens situasjon. Dette skyldes særlig den geopolitiske spenningen, økt internasjonalisering og økt omfang av økonomisk kriminalitet. Samtidig observerer vi et økt fokus på åpenhet og transparens i befolkningen, som stiller høyere krav til kontroll over informasjon. Åpenhet og transparens stiller høyere krav til sikkerheten rundt opplysningene, som kan bli mer utfordrende å ivareta i nullalternativet.

Tiltak for å imøtekomme krav i knyttet til hvitvaskingsdirektivet

For å ivareta krav knyttet til hvitvaskingsdirektivet legges det i nullalternativet opp til en minimumsløsning basert på eksisterende datakilder fra Kartverket inkludert data fra Skatteetaten. Nullalternativet er en minimumsløsning som inkluderer det man har av tilgjengelige opplysninger i dag. Datagrunnlaget suppleres med overføring av skattemessige eiere for bolig og fritidsbolig fra Skatteetaten. Finansiering for å imøtekomme hvitvaskingsdirektivet vil måtte skjer gjennom tilleggsfinansiering av mindre «hastetiltak», eksempelvis gjennom nødvendige tilpasninger i API. Ellers vil drift og utvikling av systemene være som i dag.

Data til FIU (Økokrim) blir tilgjengeliggjort gjennom eget tilgangspunkt. For øvrige aktører vil tilgang til opplysninger og søkemuligheter være slik som i dag, ved bruk av flere kilder. Data formidles via ulike medier.

Nullalternativet betyr at *vi antagelig ikke svarer hvitvaskingsdirektivet fullt ut*. Norge har et godt utgangspunkt med eksisterende registre, men det er en risiko for at ESA undersøker og påpeker mangler.

6.5.2 Konseptuavhengige tiltak

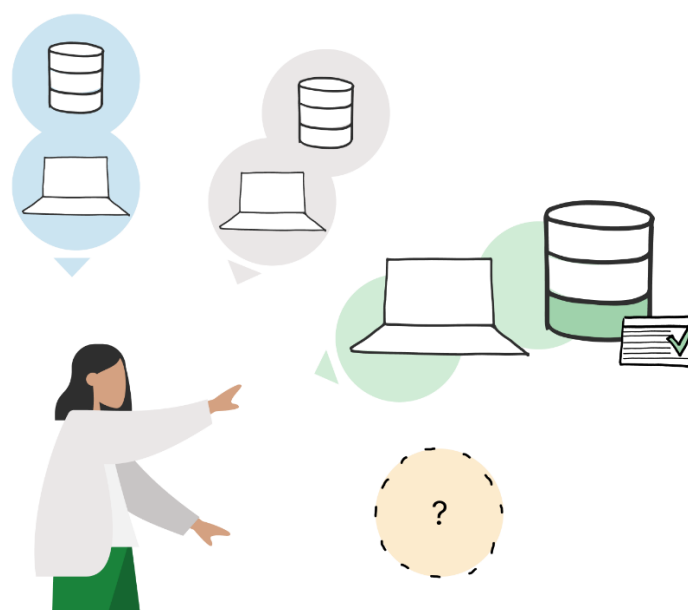
Det er flere tiltak som kan gjennomføres i konseptene, ut over nullalternativet. Disse tiltakene gjennomføres hovedsakelig for å øke kvaliteten på opplysningene i grunnboken og på opplysningene som forvaltes og deles. I de konseptuavhengige tiltakene inngår også tiltak som skal bidra til å forenkle tinglysingsprosessen, gjennom økt digitalisering. Gjennom disse tiltakene er det forventet at tinglysingsandelen i grunnboken vil øke. De konseptuavhengige tiltakene som **inngår i alle konseptene**, er:

Nr.	Konseptuavhengig tiltak	Hva innebærer tiltaket?
1	Opprydding i tilfeller der avdøde personer er registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken	Tinglysingsmyndigheten går aktivt ut for å initiere oppryddingen, med både generelle og individuelle informasjonstiltak. Ulike regelverksendringer må gjennomføres for å kunne forenkle prosessene for å få overført hjemmelen fra avdøde.
2	Tiltak for å sørge for at hjemmels- og rettighetsforhold i grunnboken for fremtiden blir overført fra avdøde personer innen rimelig tid	Nødvendig regelverksarbeid kreves, i tillegg til at man forenkler og digitaliserer prosessen for å overføre avdødes hjemmels- og rettighetsforhold.
3	Opprydding i tilfeller der slettede virksomheter er registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken	Informasjonsinnhenting fra ulike offentlige instanser og initiering av kontakt med de som eventuelt har overtatt den slettede virksomheten, for å få disse til å medvirke til opprydding.
4	Tiltak for å sørge for at tinglyste hjemmels- og rettighetsforhold i grunnboken for fremtiden blir overført før en virksomhet blir endelig slettet	Det innføres en plikt til å sørge for overføring av tinglyste hjemmels- og rettighetsforhold i grunnboken før en virksomhet blir endelig slettet i Foretaksregisteret/Enhetsregisteret.
5	Opprydding i registreringen av offentlige eiere som hjemmels- og rettighetshavere i grunnboken	Det settes i gang et oppryddingsarbeid for å rette opp i feilaktige og ufullstendige hjemmels- og rettighetsregistreringer i grunnboken. Når det gjelder eiendommer eid av staten må dette arbeidet gjøres i samråd med berørte departementer og direktorater.
6	Etablering av en-til-en-forhold mellom matrikkelenheter som er registrert i matrikkelen og grunnboken	Nødvendig regelverksarbeid kreves for å sørge for at alle matrikkelenheter som i dag ikke er registrert i grunnboken blir registrert der og at hjemmelsforholdet til disse matrikkelenhetene blir avklart.
7	Registrering i grunnboken av bruksrett til boenheter tilknyttet boligaksjeselskaper	Regelverket knyttet til boligaksjeselskaper endres, slik at opplysninger om bruksrett til den enkelte boenhet fremkommer i grunnboken.

8	Tilrettelegging for at alle saker som kan tinglyses kan sendes inn elektronisk og at dette skal være hovedregelen	Nødvendige regelverksendringer gjennomføres for å sikre at dokumenter som skal tinglyses som hovedregel må sendes inn elektronisk.
9	Innføring av bestemmelser om tidsbegrensning av visse urådigheter	Adgangen til å stifte urådigheter kan begrenses uten at dette går ut over den legitime bruken av urådigheter, for eksempel i forbindelse med eiendomsomsetning.
10	Tiltak for å kunne entydig identifisere virksomheter som hjemmels- og rettighetshavere i grunnboken	Utenlandske virksomheter blir registrert som eiere med en entydig identifikasjon.

6.5.3 K1: Forbedret grunnbok

Figur 6-11: Illustrasjon av K1.



Standardisering	Lav grad av standardisering og samordning av samfunnets forvaltning av eiendoms- og eierskapsopplysninger.
Tiltak for bedre eierskapsregistrering	Øke tinglysingsandelen gjennom kvalitetshevende tiltak for opprydding, videreutvikling av regelverk og optimalisering av eksisterende forvaltning.
Systemer	Viderefører eksisterende systemer med eiendomsregistre og eierskapsregistrering hos flere myndigheter.
Roller og ansvar	Viderefører eksisterende ansvarsfordeling på flere myndigheter for forvaltning av eiendomsregistre og eierskapsregistrering. Økt varig ressursbehov hos Skatteetaten for å sikre forsvarlig videreføring av eksisterende forvaltning av eiendoms- og eierskapsopplysninger.

Konsept 1 (*forbedret grunnbok*) tar utgangspunkt i nullalternativet, og iverksetter en rekke tiltak for å forbedre kvaliteten på eksisterende og fremtidige eierskapsopplysninger i grunnboken. Konseptet har som hovedmål å øke kvaliteten i grunnboken ved at tinglyst eier i større grad tilsvarer reell eier. Dette gjøres gjennom en rekke tiltak som å rydde opp i eldre forhold, sikre at kvaliteten opprettholdes over tid, men også ved å forenkle og ytterligere digitalisere tinglysingsprosessen. Konseptet inneholder alle de konseptuavhengige tiltakene spesifisert i forrige delkapittel.

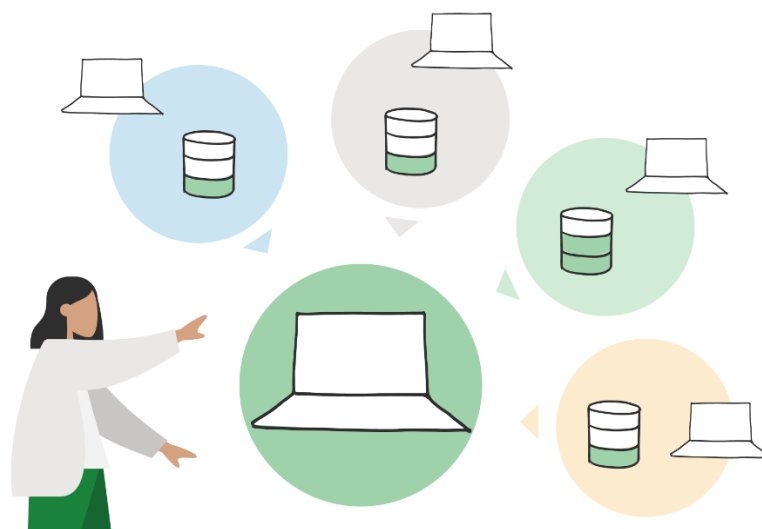
Konseptet vil i stor grad ligne på nullalternativet når det gjelder standardisering. Det innføres ingen nye registreringsplikter for eierskap i fast eiendom utover det som allerede følger av skatteregelverket. Konseptet kan ta i bruk eksisterende funksjonalitet i matrikkelen for å registrere samlet fast eiendom,



slik at det blir en tettere kobling mellom formuesobjekter og matrikkelenheter. Dette vil forenkle Skatteetatens oppgaver spesielt, da opplysninger om formuesobjekter brukes til fastsetting av formuesskatt.

6.5.4 K2: Deling av eierskapsopplysninger

Figur 6-12: Illustrasjon av K2.



Standardisering	Middels grad av standardisering og samordning av samfunnets forvaltning av eiendoms- og eierskapsopplysninger.
Tiltak for bedre eierskapsregistrering	Øke tinglysingsandelen gjennom kvalitetshevede tiltak for opprydding og videreutvikling av regelverk i modernisert grunnbok og eiendomsregister. Videreutvikle uavhengige plikter til registrering av faktisk eierskap i ulike regelverk og desentralisert registrering hos flere myndigheter. Innsamling og samlet tilgjengeliggjøring av eierskapsopplysninger fra delingsportal hos Kartverket.
Systemer	Modernisert grunnbok, matrikkel og eiendomsregister med innsamling og deling av eierskapsopplysninger fra andre myndigheter.
Roller og ansvar	Konsoliderer all forvaltning av eiendomsopplysninger i ett sentralt eiendomsregister hos Kartverket. Innsamling av eierskapsopplysninger fra andre myndigheter for samlet deling hos Kartverket. Eget eiendomsregister avvikles hos Skatteetaten (og andre myndigheter). Eierskapsregistrering fortsetter hos Skatteetaten (og andre myndigheter).

I konsept 2 (*deling av eierskapsopplysninger*) etableres det en portal for deling av eierskapsopplysninger. Portalen gir brukere samlet tilgang til informasjon om eierskap til fast eiendom. I konsept 2 vil det være et sentralt register over *eiendomsobjekter* (matrikkelen) og desentraliserte registre over *eierskap* til eiendomsobjekter. Registrene som er knyttet til portalen forvaltes desentralisert av den aktuelle virksomheten som er ansvarlig for hvert enkelt register.

Forskjellen fra konsept 1 er at portalen samler informasjon og gir tilgang til eiendoms- og eierskapsopplysninger som er registrert i de desentraliserte registrene som er knyttet opp mot portalen. Registrering og forvaltning av data er desentralisert som i dag.



- Desentralisert regulering og forvaltning av eierskapsregistrering. All saksbehandling og registrering av eierskapsopplysninger foregår hos eierne av de tilknyttede registrene. Eierskapsregistrering gjøres derfor fortsatt lokalt hos aktørene og iht. flere ulike regelverk, men skal deretter videreformidles til en portal hos portaleier for felles tilgjengeliggjøring.
- Utgangspunktet for tilgjengeliggjøringen av opplysninger i portalen er den unike identifikatoren som er knyttet til objektene i de tilknyttede registrene.
 - Ved søk på denne kan man få opplysninger om hvem som har ulike roller knyttet til det registrerte objektet.
 - I tillegg skal det være mulig å gjøre oppslag i portalen for å få oversikt over alle objektene som en person eller virksomhet har tilknytning til.
- Skatteetaten beholder eierskapsregistreringen som etaten har i dag for skattemessige formål.

Portaleier definerer hvilke objekttyper som det kan gis opplysninger **om** gjennom portalen. Dette gjøres i samråd med eierne av de tilknyttede registrene.

- Portaleieren registrerer ingen eiendomsopplysninger selv i egenskap av å være portaleier, men portaleieren kan også ha rollen som eier av ett eller flere tilknyttede registre, for eksempel matrikkelen og grunnboken.
- Konseptet innebærer høy grad av standardisering og sentralisert felles forvaltning av *objekter*, men lav grad av standardisering av subjekter og relasjoner.
- Matrikkelen videreutvikles slik at det i tillegg til dagens matrikkelenheter også kan registres andre objekter. Dette omfatter blant annet de objektene som Skatteetaten i dag har registrert i sitt fagsystem til bruk for skattemessige formål. Skatteetaten avvikler sitt register over objekter i fast eiendom.

Det innføres ingen nye registreringsplikter til portaleieren for eierskap i fast eiendom som sådan, utover det som følger av de konseptuavhengige tiltakene. Rapporteringsplikter til de desentraliserte registrene kan innføres for å sikre bedre løpende registrering av eierskap til fast eiendom. For mer informasjon, se del om pliktig registrering i kapittel 6.5.6.

6.5.5 K3: Sentralisert eierskapsregistrering

Figur 6-13: Illustrasjon av K3.



Standardisering	Høy grad av standardisering og samordning av samfunnets forvaltning av eiendoms- og eierskapsopplysninger
Tiltak for bedre eierskapsregistrering	Øke tinglysingsandelen gjennom kvalitetshevende tiltak for opprydding og videreutvikling av regelverk i modernisert grunnbok og eiendomsregister. Nytt regelverk og samlet plikt til registrering av eierskapsopplysninger hos Kartverket.
Systemer	Modernisert grunnbok, matrikkel og eiendomsregister med ny samordnet registreringsplikt for eierskap til fast eiendom.
Roller og ansvar	Konsoliderer all forvaltning av eiendomsopplysninger i ett sentralt eiendomsregister hos Kartverket. Konsoliderer forvaltningen av eierskapsopplysninger hos Kartverket. Eget eiendomsregister og eierskapsregistrering avvikles hos Skatteetaten (og andre myndigheter).

I konsept 3 (*sentralisert eierskapsregistrering*) etableres en egen oversikt over eierskap og andre roller til fast eiendom i et *utvidet eiendomsregister*. I matrikkelen legges det til rette for at det i tillegg til matrikkelenheter også kan registreres formuesobjekter som ikke i seg selv er egne matrikkelenheter. Dette kan både gjelde eksisterende objekter og rettigheter knyttet til objekter som ennå ikke eksisterer. Et eksempel på det sistnevnte er en avtale om kjøp av boenhet i en bygning som ennå ikke er ferdigstilt (kontraktsposisjon).

Det legges opp til sentralisert registrering av eierskap og andre roller knyttet til de definerte objektene for fast eiendom. Konseptet kombinerer registrering, forvaltning og distribusjon av eierskapsopplysninger på ett sted. Registeret skal vise de ulike relasjonene som foreligger mellom fysiske personer og virksomheter og de objektene som er registrert i objektregisteret (matrikkelen).

Standardisering av objekter og relasjoner

- Hovedforskjellen mellom konsept 2 (*deling av eierskapsopplysninger*) og konsept 3 (*sentralisert eierskapsregistrering*) er at både objekter og relasjoner standardiseres.
 - Objekttypene i matrikkelen defineres på en entydig måte. Andre offentlige myndigheter må forholde seg til objekttypene slik de er definert i registeret. Det offentlige skal ikke opprette objekttyper for fast eiendom som avviker fra de som er inntatt i objektregisteret.
 - Hvert enkelt registerobjekt skal tildeles en unik identifikator. Dagens system for å identifisere matrikkelenheter med gårdsnummer, bruksnummer, festenummer og seksjonsnummer, videreføres.
- Konsept 3 (*sentralisert eierskapsregistrering*) innebærer en utvidet objektdefinisjon og det vil være mulig å registrere eksempelvis kontraktsposisjoner og eiendomstransaksjoner der det tidligere ble brukt blankoskjøter.
- Data er i stor grad standardisert og flyter på tvers av aktører. Dette må understøttes av utvikling i teknologi.

Det innføres en registreringsplikt for eierskap til og overdragelse av alle objekter som er registrert i objektregisteret. For mer informasjon se del om pliktig registrering i kapittel 6.5.6.

- Det innføres en uttrykkelig presumsjonsbestemmelse om at den som er tinglyst hjemmels- eller rettighetshaver i offentligrettslig sammenheng anses å være reell eier eller rettighetshaver med mindre noe annet er uttrykkelig meddelt registermyndigheten.
- Identifikasjonen av personer og virksomheter skal være entydig og inneholde en varig identifikator. Det tas utgangspunkt i Folkeregisteret for fysiske personer bosatt i Norge og Enhetsregisteret for virksomheter som er registrert der.
- Registeret tilrettelegges for registrering av entydige identifikatorer fra personens eller virksomhetens hjemland.
- Registreringsplikten løsrives fra og erstatter den rapporteringen som i dag skjer til skattemyndighetene når det gjelder eierskap til formuesobjekter i fast eiendom.

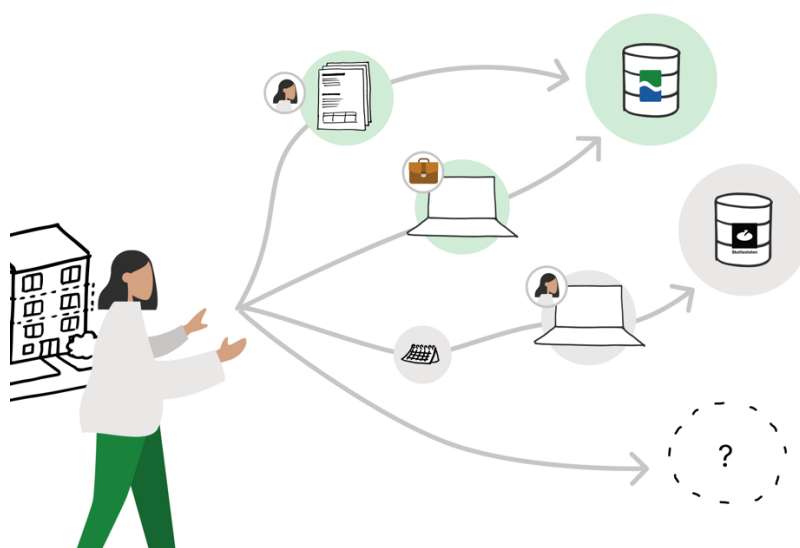


6.5.6 Om registrering i konseptene

Registrering av eierskapsopplysninger er utformet på forskjellige måter i konseptene. I noen av konseptene innføres i tillegg registreringsplikter. I avsnittene under redegjør vi for hvordan registreringen ser ut i de ulike konseptene.

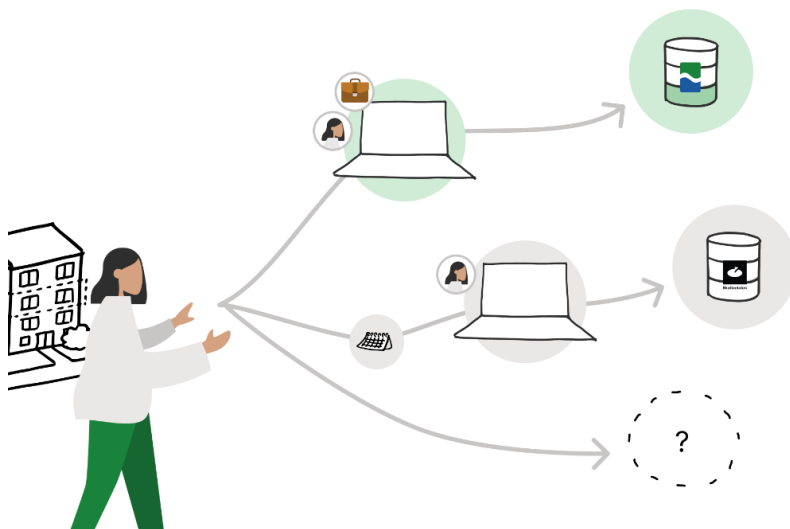
I **nullalternativet** videreføres dagens registreringsløsninger med frivillig tinglysing av eierskap til fast eiendom, uten at det foreligger noen plikt. I tillegg foreligger det en årlig rapporteringsplikt til Skatteetaten av formuesobjekter som grunnlag for å fastsette og beregne formueskatt. Eierskap knyttet til formuesobjekter registreres i Skatteetatens eiendomsregister. Registrering via skattemeldingen innebærer at opplysninger blir registrert mellom 4 til 16 måneder etter endringen har tredd i kraft. Registrering i nullalternativet er skissert i figuren under.

Figur 6-14: Illustrasjon av registrering i nullalternativet.



I **konsept 1 (forbedret grunnbok)** innføres det ingen rapporteringsplikter knyttet til eierskap til fast eiendom, og registreringen fortsetter på samme måte som i nullalternativet. Imidlertid gjøres det tiltak for å øke tinglysingsandelen ved å øke grad av digital tinglysing. Registrering av opplysninger i konsept 1 er skissert i figuren under.

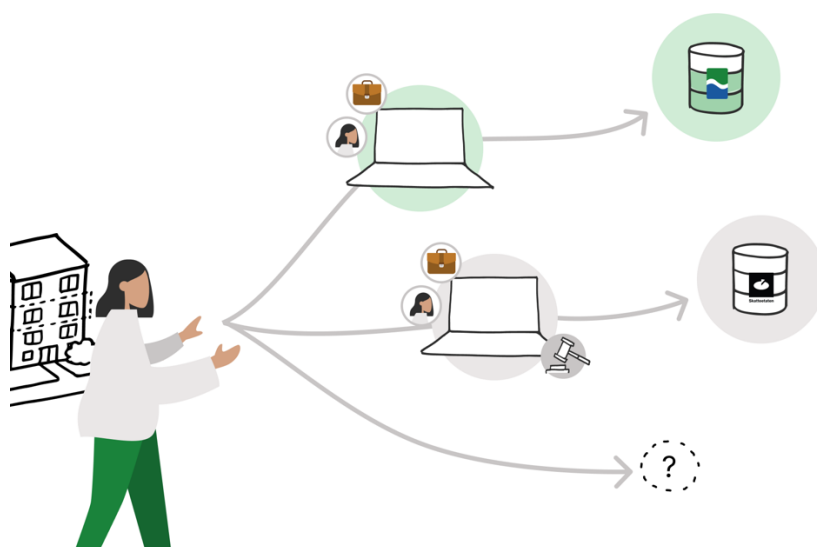
Figur 6-15: Illustrasjon av registrering i K1.



I konsept 2 (deling av eierskapsopplysninger) innføres desentralisert regulering og registrering av eierskap i flere regelverk og hos flere myndigheter. Skatteetaten innfører en ny hendelsesorientert rapporteringsplikt for eiendomsmeglere og advokater m.fl. av eierskap til fast eiendom og andre formuesobjekter. I tillegg tilrettelegges det hos Skatteetaten for frivillig løpende egenregistrering for andre brukere ved endringer i eierskap. Tiltakene fører til at opplysninger om eierskap til formuesobjekter kan, og i noen tilfeller må, registreres forløpende, istedenfor årlig. Kommuner vil på sin side kunne dele supplerende eierskapsopplysninger registrert i sine systemer.

Eierskapsopplysninger om tinglyste hjemmelshavere fra Kartverket og registrerte eiere fra andre myndigheter tilgjengeliggjøres i en portal hos Kartverket. Det innføres i tillegg til de samme tiltakene for å øke tinglysingsandelen som i konsept 1. Registrering i konsept 2 er skissert i figuren under.

Figur 6-16: Illustrasjon av registrering i K2.

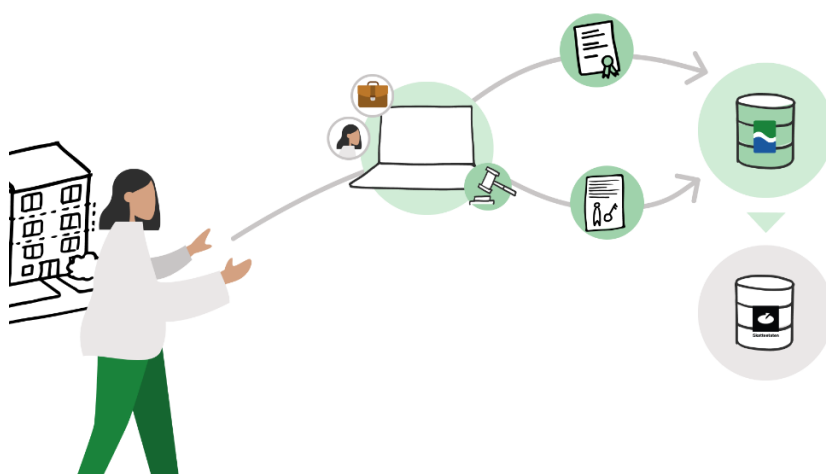




I **konsept 3 (sentralisert eierskapsregistrering)** innføres det en sentralisert regulering og registrering av eierskap i et samordnet regelverk og hos én myndighet, som er Kartverket. Det innføres en ny hendelsesorientert rapporteringsplikt for eiendomsmeglere og advokater m.fl., i tillegg til en løpende plikt om registrering av endringer i eierskap hos Kartverket. Tiltakene fører til at opplysninger om eierskap vil registreres fortløpende. Som i konsept 1 og konsept 2 vil det innføres tiltak for å øke tinglysingsandelen.

Eierskapsopplysninger om tinglyste og registrerte eiere tilgjengeliggjøres samlet i et eierskapsregister. Registrering i konsept 3 er skissert i figuren under.

Figur 6-17: Illustrasjon av registrering i K3.



7 Alternativanalyse

Alternativanalysen er en samlet vurdering av de samfunnsøkonomiske kostnads- og nyttevirkningene som følger av konseptene. De prissatte og ikke-prissatte virkningene danner grunnlaget for anbefaling om videre gjennomføring. Som beskrevet i mulighetsstudien er det tre konsepter, utover nullalternativet, som analyseres nærmere i alternativanalysen.

Virkningene i den samfunnsøkonomiske analysen består av prissatte investerings- og driftskostnader og både prissatte og ikke-prissatte nyttevirkninger. Vi viser til vedlegg 3 for konseptspesifikke årsak-virkningskart. Virkningene i alternativanalysen er:

Tabell 7-1: Oppsummering av virkninger i alternativanalysen.

Virkning	Prissatt/ikke-prissatt
Kostnadsvirkninger	
Investeringskostnader	Prissatt
Driftskostnader	Prissatt
Nyttevirkninger	
Spart tid i saksbehandling (Kartverket og Skatteetaten)	Prissatt
Spart tid på publikumshenvendelser (Kartverket og Skatteetaten)	Prissatt
Spart tid for skattepliktige	Prissatt
Reduserte kostnader som følge av redusert postgang	Prissatt
Spart tid for øvrige offentlige myndigheter	Ikke-prissatt
Gevinster som følge av redusert økonomisk kriminalitet	Ikke-prissatt
Gevinster som følge av økt fleksibilitet og endringsevne	Ikke-prissatt
Gevinster som følge av redusert risiko og sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser	Ikke-prissatt
Gevinster som følge av bedre tjenester	Ikke-prissatt
Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige	Ikke-prissatt
Økt skatteproveny	Ikke-prissatt
Endringer i tidsbruk for profesjonelle medhjelpere	Ikke-prissatt

7.1 Forutsetninger for analysen og metode

7.1.1 Forutsetninger

Beregningsforutsetningene i denne konseptvalgutredningen følger Finansdepartementets rundskriv R109/21. Under gis en oversikt over de sentrale forutsetningene som ligger til grunn for analysen. Detaljer om estimering og forutsetninger knyttet til dette finnes i Vedlegg D Estimering av prissatte virkninger, og detaljer om usikkerhetsvurderinger og forutsetninger knyttet til dette finnes i Vedlegg E Usikkerhetsanalyse av prissatte virkninger.

- **Investeringsperiode:** Investeringsperioden inkluderer forprosjekt, kvalitetssikring av styringsunderlag (KS2) og prosjektgjennomføring, og er ulik på tvers av konseptene. K2 og K3 har lengst investeringsperiode på 6 år, etterfulgt av K1 med 5 år. K0 har en investeringsperiode på 1 år.
- **Levetid:** Levetiden fra slutført investeringsperiode er satt til 15 år i K2 og K3. For K0 og K1 er det forventet et behov for stadig økende forvaltningskostnader for å kunne vare like lenge. Det er dermed lagt inn en årlig økning av forvaltningskostnader fra 2030.
- **Analyseperiode:** Analyseperioden starter i 2026, og varigheten er definert av konseptet med lengst forventet levetid. Denne settes til 15 år etter ferdig investeringsperiode for K2 og K3, altså ut 2046. Det gir en analyseperiode på 21 år.
- **Kroneverdi og merverdiavgift:** Alle beløp oppgis i 2025-kroner (januar). I den samfunnsøkonomiske analysen er kostnader uten merverdiavgift. I kapittel 7.2.2.5 presenteres foreslåtte styrings- og kostnadsrammer for offentlige investeringer inkludert merverdiavgift.



- **Skattefinansieringsvirkning:** I henhold til R-109/21 skal det for alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter beregnes en skattefinansieringskostnad som inngår i analysen. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone og den er satt til 20 øre per krone. Denne skal benyttes av alle sektorer. Alle offentlige budsjettvirkninger er derfor tillagt en skattefinansieringskostnad på 20 prosent. Det er også lagt til tilsvarende skattefinansieringsvirkning av prissatte nyttevirkninger – en skattefinansieringsgevinst på 20 prosent.
- **Kalkulasjonsrente:** Det benyttes en standard risikojustert kalkulasjonsrente på 4,0 prosent, i henhold til rundskriv R-109/21.
- **Realprisjustering:** Det er ikke lagt til grunn realprisjustering av lønnskostnader. For å realprisjustere lønnskostnader er det ikke tilstrekkelig at du forventer at alternativverdien av arbeidskraft vil øke over tid i forhold til andre varer og tjenester. Hvis arbeidskraften også blir mer effektiv, trenger ikke de samlede reallønnskostnadene å øke selv om reallønnen per enhet arbeidsinnsats øker. For å begrunne en realprisjustering av tid i arbeid må det derfor også være begrenset potensial for at arbeidskraften ikke kan utføre sine tjenester mer effektivt i framtiden, for eksempel med økt humankapital. Det finner vi ikke et solid teoretisk og empirisk grunnlag for å anta i denne sammenheng.

7.1.2 Metode for ikke-prissatte virkninger

Selv om noen av virkningene presenteres som ikke-prissatte, har de likevel stor betydning for den samlede samfunnsøkonomiske lønnsomheten av konseptene. I vurderingene av de ikke-prissatte virkningene har vi derfor fulgt de de samme prinsippene som for de prissatte virkningene ved å vurdere:

1. Hvor mange blir berørt?
2. Hvordan blir de påvirket?
3. Hvilke verdier/tap medfører konseptet?
4. Hvordan virkningen utvikler seg over tid
5. Usikkerhet

Disse fem stegene er også i tråd med DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser. De to første stegene er i praksis et forsøk på å kvantifisere den ikke-prissatte virkningen. På den måten får man avgrenset virkningene, og gjort de relativt sammenlignbare på tvers. Kulepunkt 1 og 2 utgjør til sammen en vurdering av kvantum, mens kulepunkt 3 utgjør enhetsverdien.

For å vurdere den samfunnsøkonomiske verdien på den ikke-prissatte virkningen benytter vi en verdimatrise (DFØ, 2024). Verdivurderingen gjøres ved å se kvantum og enhetsverdi i lys av hverandre (se figur under).

Figur 7-1: Verdimatrisen brukes til å vurdere størrelsen på de ikke-prissatte virkningene. Kilde: DFØ (2024).

Kvantum \ Enhetsverdi	Liten	Middels	Høy
Stort negativt	Middels negativ	Stor negativ	Meget stor negativ
Middels negativt	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Lite negativt	Ubetydelig/ingen	Liten negativ	Middels negativ
Verken positivt eller negativt	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen
Lite positivt	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Stort positivt	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

Den samfunnsøkonomiske verdien av virkningene vurderes på en nipunkts skala som vist under, vurdert opp mot nullalternativet. Det er verdimatrisen som utgjør grunnlaget for denne skalaen.



Figur 7-2: Vurderingsskala for ikke-prissatte virkninger.

Meget stor negativ	Stor negativ	Middels negativ	Liten negativ	Ingen/ubetydelig	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv
--------------------	--------------	-----------------	---------------	------------------	---------------	-----------------	--------------	--------------------

Metoden innebærer også vurderinger av hvordan den ikke-prissatte virkningen forventes å utvikle seg over tid, samt usikkerheten knyttet til virkningen. Vurderingene er gjennomført kvalitativt, og det vil derfor eksistere en usikkerhet knyttet til hvorvidt virkningen er positiv eller negativ, om antall berørte, om grad av påvirkning, samt usikkerhet i rangering av konseptene.

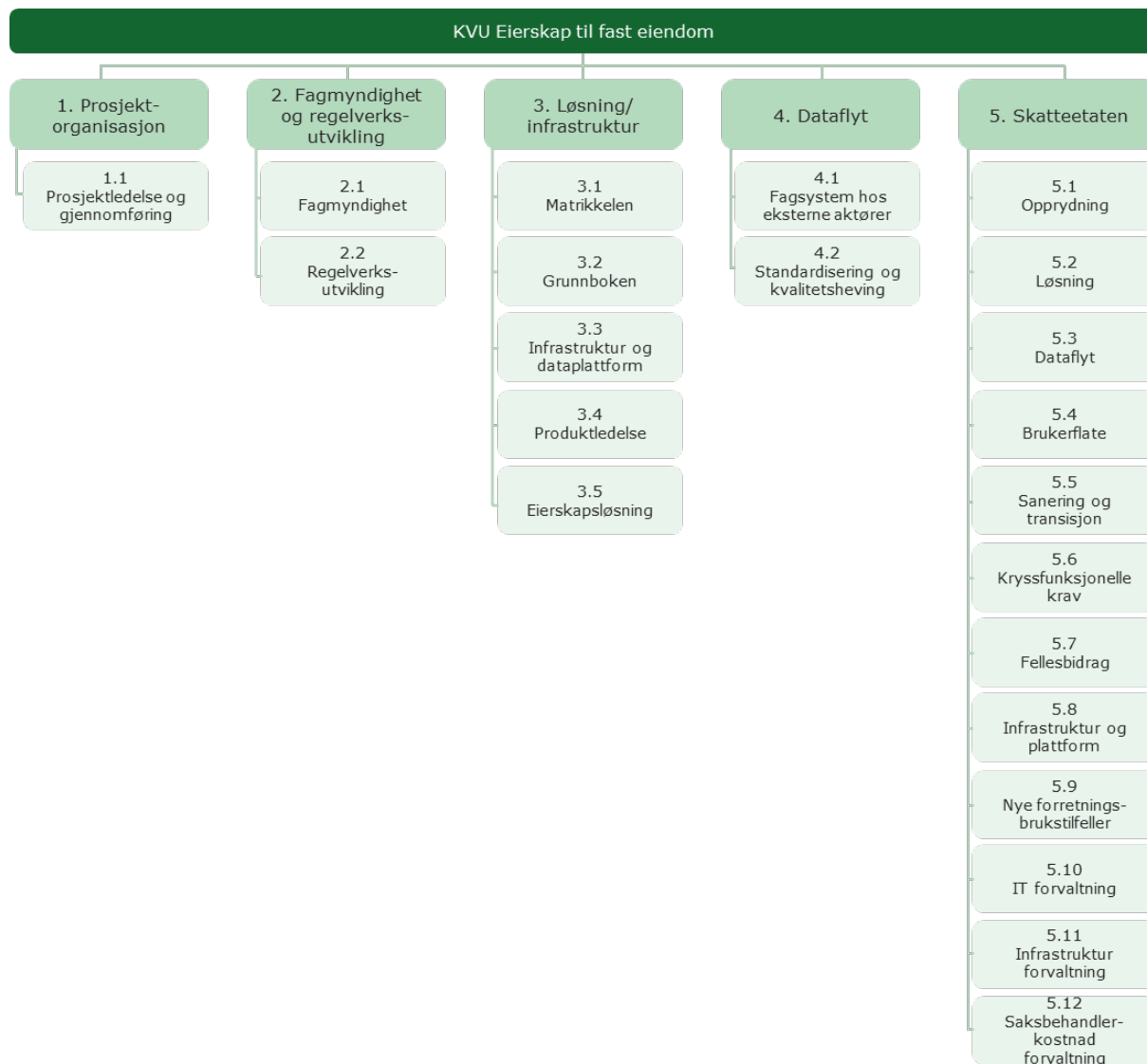
7.2 Kostnadsvirkninger

Det er estimert investerings- og forvaltningskostnader for offentlige og private aktører for alle konsepter (K0-K3).

7.2.1 Nedbrytning av omfang og metodikk for estimering

Estimeringen er gjennomført av Kartverket og Skatteetaten. De to etatene har hatt separate estimeringsteam og prosesser for å etablere basisestimer, med felles møtepunkter og hyppig dialog underveis. Estimeringen har hovedsakelig blitt utført gjennom møter og workshops, og det har blitt involvert bredt utover kjerneteamene med deltakere som har vært aktuelle for konkrete arbeidsomfang, eksempelvis tekniske og juridiske ressurser. Konseptenes omfang er brutt ned i prosjektnedbrytningsstrukturen vist i figuren under.

Figur 7-3: Prosjektnedbrytningsstrukturen.



Prosjektnedbrytningsstrukturen er utgangspunktet for kostnadsestimeringen, og hvert av elementene er kostnadsberegnet med investeringskostnader og/eller forvaltningskostnader. Under gis en kort beskrivelse av hvert av hovedelementene.

Prosjektorganisasjon. Kostnader knyttet til prosjektorganisasjonen ved gjennomføring av konseptene. Dette inkluderer ressurser i forprosjekt, ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag (KS2), og prosjektledelse i gjennomføring.

Fagmyndighet og regelverksutvikling. Konseptene kan endre på hvilket ansvar og myndighet som tillegges aktørene i økosystemet, i særlig grad Kartverket og Skatteetaten. Fagmyndighet omhandler omfanget av myndighetsoppgaver, herunder etterlevelse av gjeldende regelverk med alt av linjeprosesser og -oppgaver for å løpende ivareta ansvar og oppgaver som tillegges etaten, for eksempel knyttet til saksbehandling, kundesupport, analyser, utredninger mv. Regelverksutvikling omhandler arbeid det vil være behov for i konseptene ettersom flere av konseptene vil utløse behov for omfattende regelverksendringer. Dette omhandler arbeidet med å vurdere gjeldende regelverk, og gjennomføre endringer og oppdateringer i tråd med valgt konsept.



Løsning/infrastruktur. Omhandler omfang av arbeid som må gjøres i matrikkelen og grunnboken, samt knyttet til infrastruktur og dataplattform, produktledelse og eierskapsløsning. Dette omfatter både endringer/utvikling av elementene, samt den videre driften.

Dataflyt. Omhandler omfang knyttet til tilpasning og drift av fagsystemer hos eksterne aktører for innsending av data (eiendomsmeglere, banker, advokater, kommuner og systemleverandører). Videre omhandler det omfang knyttet til å definere, implementere og forvalte en felles/harmonisert datamodell innen eierskap til fast eiendom.

Skatteetaten. Arbeidsomfang som oppstår hos Skatteetaten som følge av konseptene. Dette innebærer blant annet opprydning, tilpasning av systemer, brukerflate og prosesser, sanering og transisjon og driftskostnader.

Enkelte sentrale dimensjoner er ikke definert som egne elementer i nedbrytingsstrukturen, men vil inngå i flere av de definerte elementene. Eksempler på slike dimensjoner er sikkerhet og personvern mv. Kartverket satser i perioden 2025-2026 på sikkerhet gjennom Sikkerhetssatsningen. I løpet av denne perioden etableres gjenbrukbare fellestjenester for sikkerhet i plattformer i etaten, eksempelvis tilgangsstyring, applikasjonssikkerhet, monitorering og overvåking. Videre defineres strukturer for å inneha nødvendig sikkerhetskompetanse i alle team (en «sikkerhetsforkjemper» i hvert team) og rutiner for eksempelvis hendelseshåndtering og -respons. Sikkerhet vil derfor være et sentralt tema ved realisering av flere av konseptene, men er ikke definert som separate kostnader. Dette skyldes at realiseringen av sikre tjenester og systemer for informasjon om eierskap til fast eiendom vil skje gjennom at produktteam benytter seg av fellestjenester og bygger sikkerhet direkte inn i produktene de skal realisere.

De viktigste forutsetningene for kostnadsestimering er oppsummert i tabellen under.

Tabell 7-2: Forutsetningene som ligger til grunn for kostnadsestimeringen.

Forutsetninger for basisestimer	
Prisnivå	2025-kroner (januar)
Investeringsperiode (forprosjekt, KS2 og prosjektgjennomføring)	K0: 2026 (1 år) K1: 2026 – 2030 (5 år) K2: 2026 – 2031 (6 år) K3: 2026 – 2031 (6 år)
Oppstart forvaltningsperiode (starter første året etter investeringsperioden)	K0: 2027 K1: 2031 K2: 2032 K3: 2032
Merverdiavgift i basisestimatet	Alle kostnader oppgis gjennomgående uten mva. I kapittel 7.2.2.5 presenteres foreslåtte styrings- og kostnadsrammer for offentlige investeringer inkludert mva.

Det er egne vedlegg for detaljer om forutsetninger, input og metodikk for estimeringen (Vedlegg D Estimering av prissatte virkninger), samt usikkerhetsanalysens metode, gjennomføring og resultater (Vedlegg E Usikkerhetsanalyser av prissatte virkninger).

7.2.2 Investeringskostnad

7.2.2.1 Konseptenes basisestimer (investering)

Konseptene vil i ulik grad utløse behov for investeringer hos Kartverket, Skatteetaten, og enkelte andre aktører. Kostnadene er størst i K3, etterfulgt av K2. K1 har en betydelig lavere kostnad enn de to mer ambisiøse konseptene. Også K0 medfører noen investeringskostnader. Alle konseptene vil



medføre behov for en prosjektorganisasjon, som inkluderer kostnader for prosjektledelse i gjennomføring hos både Kartverket og Skatteetaten. Det er også behov for regelverksarbeid i alle konsepter. Kostnader knyttet til løsning/infrastruktur omhandler endringer i Kartverkets systemer som eksempelvis matrikkelen og grunnbok, og omfanget innenfor dette varierer betydelig på tvers av konseptene. Kostnader for dataflyt oppstår hos Kartverket i form av omfang knyttet til standardisering og kvalitetsheving, og hos andre aktører i form av behov for tilpasning av fagsystemer for både offentlige og private eksterne aktører. Eksterne aktører som vil trenge behov for tilpasning av fagsystem inkluderer eiendomsmeglere, banker, advokater, systemleverandører, kommuner, tingretten og Statskog. Skatteetatens kostnader er synliggjort med et eget hovedelement som inkluderer alt av arbeidsomfang konseptene medfører, herunder eksempelvis tilpasninger av løsning og brukerflate, kostnader for bedret dataflyt, og sanering og transisjon for eksisterende systemer. K2 er det konseptet som utløser størst behov for investeringer i Skatteetaten.

Tabellen under viser konseptenes grunnkalkyler og basisestimater.

Tabell 7-3: Konseptenes basisestimater på investeringskostnader. Tall i millioner kroner, 2025 kroner, ekskl. mva.

#	Kostnadspost	K0	K1	K2	K3
1	Prosjektorganisasjon	1	23	64	54
1.1	Prosjektledelse og gjennomføring	1	23	64	54
2	Fagmyndighet og regelverksutvikling	1	16	50	50
2.1	Fagmyndighet	-	-	-	-
2.2	Regelverksutvikling	1	16	50	50
3	Løsning/infrastruktur	3	153	619	733
3.1	Matrikkelen	-	-	262	256
3.2	Grunnboken	-	133	203	203
3.3	Infrastruktur og dataplattform	-	14	55	73
3.4	Produktledelse	-	3	20	23
3.5	Eierskapsløsning	3	3	79	178
4	Dataflyt	4	39	106	150
4.1	Fagsystem hos eksterne aktører	-	-	66	110
4.2	Standardisering og kvalitetsheving	4	39	40	40
5	Skatteetaten	51	79	554	455
5.1	Opprydning	-	29	29	13
5.2	Løsning	51	51	157	106
5.3	Dataflyt	-	-	53	50
5.4	Brukerflate	-	-	47	27
5.5	Sanering og transisjon	-	-	57	54
5.6	Kryssfunksjonelle krav	-	-	8	8
5.7	Fellesbidrag	-	-	47	41
5.8	Infrastruktur og dataplattform	-	-	8	7
5.9	Nye forretningsbrukstilfeller	-	-	148	148
	Sum grunnkalkyle	60	310	1 394	1 442
6	Uspesifisert	9	34	165	166
6.1	Uspesifisert Kartverket	1	23	84	99
6.2	Uspesifisert Skatteetaten	8	11	81	67
	Sum basisestimat	69	344	1 559	1 608

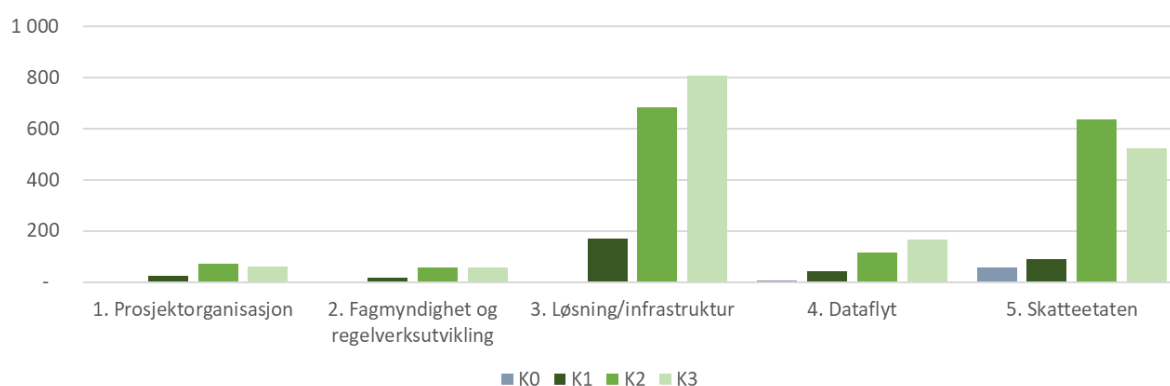
I tillegg til grunnkalkyler for de fem hovedelementene fra prosjektnedbrytningsstrukturen er det lagt til

uspesifiserte kostnader. Uspesifiserte kostnader skal ivareta omfang man vet kommer til å dukke opp, men som det ikke er mulig eller hensiktsmessig å detaljere ut på nåværende tidspunkt. De uspesifiserte kostnadene er lagt på alle kostnader, og er på 10 prosent på Kartverkets kostnader og 15 prosent på Skatteetatens kostnader. Ulikt påslag for uspesifisert begrunnes i ulik modenhet i etatenes estimater.

7.2.2.2 De største driverne av investeringskostnader

Det er hovedelementene 3 Løsning/infrastruktur og 5 Skatteetaten som medfører de største kostnadene, vist i figuren under. Innenfor disse elementene er de største kostnadsdriverne nødvendig arbeid i matrikkelen, grunnboken, eierskapsløsning, samt i Skatteetatens løsning og nye forretningsbrukstilfeller.

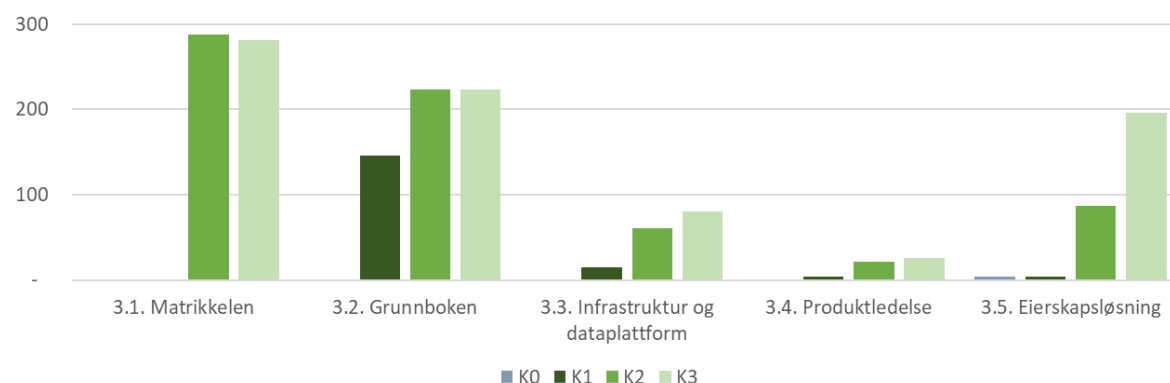
Figur 7-4: Basisestimer for konseptene per hovedelement. Tall i millioner kroner, 2025 kroner, ekskl. mva. Merk at her er uspesifisert fordelt ut på hvert element.



Omfanget i de to hovedelementene 3 Løsning/infrastruktur og 5 Skatteetaten beskrives i det følgende.

Løsning/infrastruktur. Figuren under viser omfanget for løsning/infrastruktur i Kartverket fordelt på underelementer. En stor andel av kostnadene drives av endringer i matrikkelen og grunnboken, to store og relativt komplekse offentlige registre i Kartverket, samt utvikling av ny eierskapsløsning i K2 og K3.

Figur 7-5: Basisestimer for elementer som inngår i 3 Løsning/infrastruktur. Tall i millioner kroner, 2025 kroner, ekskl. mva. Merk at her er uspesifisert fordelt ut på hvert element.



Matrikkelen skal i K2 og K3 definere en standard datamodell for *objektene*, altså fast eiendom. Datamodellen må være egnet til å reflektere virkeligheten med tanke på objekter som inngår i eierskap til fast eiendom, slik at det ikke oppstår nye kopier og avarter i fremtiden. For å oppfylle en slik funksjon, må matrikkelenes enhetsdel og bygningsdel endres grunnleggende slik at de understøtter behov på tvers av økosystemet som i dag ikke dekkes. Enhets- og bygningsdelene må skilles ut fra



den tett koblede monolitten dagens M22-system⁵⁰ utgjør og moderniseres, slik at datamodeller og funksjonalitet kan utvikles i tråd med konseptenes ambisjoner. Moderniseringen er nødvendig for å sikre tilstrekkelig endringstakt og skal håndtere teknisk gjeld innen blant annet grensesnitt/API-er, sikker lagring av data, brukerhåndtering og forretningslogikk. Når enhetsdelen og bygningsdelen skilles ut, vil adressedelen i matrikkelen være siste gjenværende del av dagens monolitt. Derfor moderniseres også denne i K2 og K3, da det vil være uforholdsmessig kostbart over tid å la adressedelen stå igjen på en uegnet plattform med betydelig teknisk gjeld. Det er også avhengigheter mellom de ulike delene av matrikkelen, slik at utvikling i Enhetsdel og Bygningsdel medfører at Adressedelen må endres. Det er lite hensiktsmessig å gjennomføre denne utviklingen på utdatert teknologi. Til sist må endringene i datamodell og tilhørende brukstilfeller håndteres i matrikkelføringsklienten og i innsynsløsninger som Eiendomsregisteret (tidligere Se Eiendom).

Grunnboken skal i K1 utvikles til å understøtte ny funksjonalitet. Den største kostnadsdriveren er her utvikling av digitale løyper og publikumsløsning for å understøtte elektronisk tinglysing som hovedregel for tinglysing. Det skal også utvikles øvrig funksjonalitet, for eksempel knyttet til boligaksjeselskaper, for å fange opp at hjemmels-/rettighetshavende personer dør eller virksomheter slettes, samt etablering av mer enhetlig forhold mellom matrikkelenheter i grunnboken og i matrikkelen.

Omfanget som er nødvendig i grunnboken i K1, inngår også i K2 og K3. Videre vil grunnboken i disse konseptene inngå i enhetlige delingsløsninger, henholdsvis i form av en portal i K2 eller som del av sentralisert forvaltning og deling av eierskapsopplysninger for fast eiendom i K3. Grunnboken må delvis moderniseres for å understøtte denne ambisjonen. Det vil ikke være mulig å utvikle gode, sammenhengende løsninger der grunnboken inngår, uten modernisering av API-er, tilgangsstyring og dagens tette kobling mellom forretningslogikk og deling. Det er i K2 og K3 regnet inn en noe redusert kostnad på denne moderniseringen som følge av Kartverkets pågående Sikkerhetssatsning, som vil håndtere en del av den tekniske gjelden, men som i seg selv ikke er tilstrekkelig for å imøtekomme behovene i konseptene. Til sist må grunnboken gjøre enkelte justeringer for å hensynta opprettelse av unike og stabile identifikatorer for objekter i matrikkelen. Omfanget som inngår i både K1, K2 og K3 har noe nedjustert kostnad i K2 og K3, ettersom moderniseringen som også gjøres i disse konseptene øker endringsevnen i systemet.

Eierskapsløsning er den siste vesentlige driveren av kostnader innen Løsning og infrastruktur i konseptene. I K0 og K1 er kostnadene her små, knyttet til en minimumsløsning for å etterleve EUs sjette hvitvaskingsdirektiv (med tilhørende risiko for at minimumsløsningen ikke oppfyller direktivet fullt ut). I K2 øker omfanget betydelig. Her skal det utvikles en portalløsning for å tilgjengeliggjøre informasjon om eierskap til fast eiendom fra ulike kilder i økosystemet. Det er vurdert at det ikke finnes en eksisterende egnet løsning å videreutvikle til en slik portal. Dette betyr at portalen må utvikles fra grunnen av. Kostnadene her knytter seg til å støtte mottak, sammenstilling og modellering av data som kommer fra et heterogent sett med kilder/innsendere. Videre skal det utvikles et bredt sett av delingsmekanismer og tilhørende tilgangsstyring, herunder oppslag/API, massedeling, hendelsesbasert/kø, søkeindekser og innsynsløsninger.

I K3 består eierskapsløsningen av en løsning for sentralisert innsamling, forvaltning og tilgjengeliggjøring av informasjon om eierskap til fast eiendom. Dette øker omfanget ytterligere sammenlignet med K2. Kostnadene er noe høyere for denne løsningen enn portal i K2, ettersom løsningen må understøtte flere funksjoner, eksempelvis saksbehandlings- og publikumsløsninger for å etterleve registreringsplikten der denne ikke er oppfylt gjennom tinglysing. Eierskapsløsningen må i K3 også støtte mer robust validering og kontroll av dataene. Det er, som i K2, vurdert at løsningen må utvikles fra grunnen av da det ikke eksisterer en egnet nåværende løsning som kan videreutvikles.

Kostnader innen *infrastruktur og dataplattform* er i hovedsak investeringer i Kartverkets plattformer. Applikasjonsplattformen utgjør grunnstammen ved utvikling og drift av fagsystemer. Den understøtter

⁵⁰ M22 betegner det eksisterende systemet for matrikkelen per mai 2025. Dette er en monolittisk applikasjon som inneholder både matrikkelenheter, bygninger og adresser, som kjører on-premise.



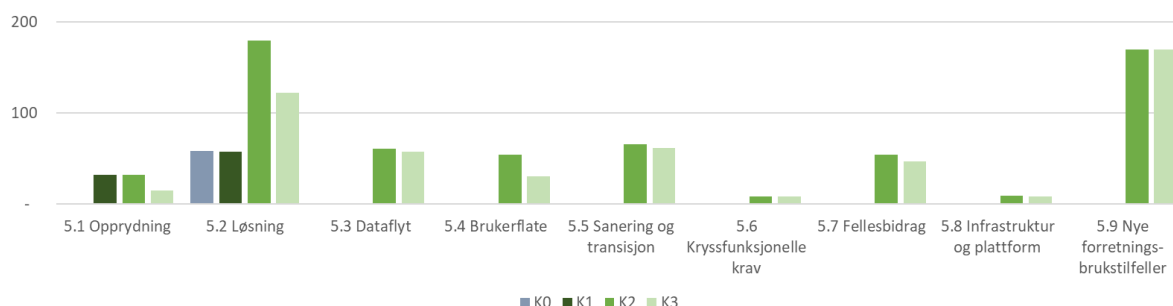
kontinuerlig utvikling og sikker, robust, skalerbar og skybasert infrastruktur. Dataplattformen gir tjenester til å forvalte, modellere og dele data. Kostnadene øker her i takt med omfanget av endringer i matrikkelen, grunnboken og eierskapsløsningen ettersom høyere ambisjonsnivåer særlig i K2 og K3 vil kreve et bredere spekter av tjenester og fellesfunksjonalitet fra plattformene. Kostnadsposten inneholder også kostnader knyttet til å sikre at utviklingsteamene kan utnytte disse tjenestene optimalt.

Produktledelse inneholder kostnader knyttet til å sikre en velfungerende produktorganisasjon i Kartverket. Produktteam innenfor samme domene organiseres i produktområder som ledes av en produktområdeleder. Det er derfor regnet inn noen årsverk som vil jobbe med sentral ledelse av produktområdene. Et produktområde vil håndtere felles oppgaver som innsiktsarbeid, håndtering av interessenter, prioritering av leveranser, styring og koordinering av produktteamene, rapportering, koordinering med de andre produktområdene samt koordinering med andre støtteteam i Kartverket som for eksempel plattformteam.

Kostnadene er størst i K2 og K3, da det i disse konseptene kreves en økning i omfanget av Kartverkets produktorganisasjon. I K1 er det kun regnet inn en beskjeden økning i produktledelsen knyttet til tinglysingsområdet, da endringer i all hovedsak foregår i grunnboken.

Skatteetaten. Figuren under viser omfanget Skatteetatens kostnader fordelt på underelementer. Det er størst kostnader forbundet med løsning, samt for nye forretningsbrukstilfeller.

Figur 7-6: Basisestimer for elementer som inngår i 5 Skatteetaten. Tall i millioner kroner, 2025 kroner, ekskl. mva. Merk at her er uspesifisert fordelt ut på hvert element.



Løsning innebærer kostnader knyttet til å tilpasse dagens systemløsning for eiendoms- og eierskapsinformasjon i Skatteetaten og/eller nyetablering av løsninger som følge av nye løsningsmønstre og ansvarsdeling mellom etatene i konseptene. I Løsning ligger kostnadselementer som blant annet etablering av verdsettelsesløsning/«kjerne»-register, mottak av data, etablering av løsning for og prosesser for verdisseting/kalkulator, saksbehandlingsflater og dataprodukter. I K2 vil også tilpasning av løsning for deling av eierskapsopplysninger med Kartverket ligge i dette kostnadselementet. *Nye forretningsbrukstilfeller* inneholder kostnader knyttet til endringsmuligheter i prosessene som følge av moderniserte og nye løsninger for verdsettelse i Skatteetaten, samt forbedret datakvalitet og tilgang på eiendoms- og eierskapsdata. Se detaljer om nye forretningsbrukstilfeller i Vedlegg D Estimering av prissatte virkninger.

Videre er kostnadspostene knyttet til dataflyt, brukerflate og sanering og transisjon også betydelige. *Dataflyt* inneholder kostnader knyttet til tilpasning av Skatteetatens fagsystemer til nye løsninger for eiendoms- og eierskapsinformasjon, tilpasning av datadelingstjenester mot eksterne konsumenter, og datakvalitetsmekanismer. *Brukerflate* inneholder kostnader knyttet til tilpasning av brukerflatene og prosessene for selvbetjening og klage for skattepliktig, som følge av endring i eller nye løsningsmønstre og ansvarsdeling mellom etatene i konseptene. *Sanering og transisjon* inneholder kostnader knyttet til migrering til nye løsninger, sanering av dagens løsninger, transisjonsarkitektur og analyser som er nødvendige i dette arbeidet.

Den siste kostnadsposten av vesentlig størrelse er *Fellesbidrag*, som inneholder kostnader knyttet til ressurser under prosjektperioden til plattform, sikkerhet, felles test mv., samt utviklingsbidrag til



Skatteetatens felleskomponenter og plattformer mv. Størrelsen på fellesbidrag følger av totalt omfang knyttet til kostnadspostene beskrevet over.

Skatteetatens kostnader er større i K2 enn K3, og da særlig innenfor kostnadspostene løsning og brukerflate. Årsaken til dette er at K2 innebærer en mer kompleks systemløsning for Skatteetaten. I dette konseptet er Skatteetaten nødt til å videreføre og modernisere eierskapsregistrering for ikke-tinglyste eiere for å kunne dele disse opplysningene med Kartverket for deling i eierskapsportalen. Dette skaper mer komplekse løsningsmønstre internt i Skatteetaten, og trolig også i grensesnittene mellom Skatteetaten og Kartverket, sammenlignet med K3 der både eiendoms- og eierskapsregistrering ivaretas av Kartverket.

Ytterligere detaljer om innholdet i basisestimatene for alle elementer finnes i Vedlegg D Estimering av prissatte virkninger.

7.2.2.3 Usikkerhetsanalyse av investeringskostnader

Det er gjennomført usikkerhetsanalyse av investeringskostnadene. Dette er gjennomført med hensikt å etablere en omforent forståelse av kostnadsusikkerheten i konseptene. Det er vurdert estimatusikkerhet og hendelsesusikkerhet (usikkerhetsdrivere) ved bruk av tripplestimater. Resultater av usikkerhetsanalysen brukes til å beregne forventningsverdier for konseptene til bruk i nåverdiberegninger. Videre brukes usikkerhetsvurderinger på investeringssiden til å beregne foreslåtte offentlige investeringsrammer. Tabellen under oppsummerer resultater fra usikkerhetsanalysen.

Tabell 7-4: Resultater fra usikkerhetsanalyse på investeringskostnader. Tall i millioner kroner, 2025 kroner, ekskl. mva.

Kostnadsnivå	K0	K1	K2	K3
Grunnkalkyle	60	310	1 394	1 442
Uspesifisert	9	34	165	166
Basisestimat	69	344	1 559	1 608
Forventet tillegg	4	80	427	432
	6 %	23 %	27 %	27 %
Forventet kostnad	73	424	1 987	2 039
Usikkerhetsavsetning	14	89	264	270
	18 %	21 %	13 %	13 %
P85	87	514	2 250	2 309
Relativt standardavvik	17 %	20 %	13 %	13 %
P50	73	422	1 979	2 030

7.2.2.4 De største driverne av kostnadsusikkerhet for investeringene

For de mest ambisiøse konseptene (K2 og K3) er det særlig tre usikkerhetsdrivere som kan fremheves.

Usikkerhetsdriveren Marked. Dette omhandler usikkerhet knyttet til markedssituasjonen, herunder konkurranse i leverandørmarkedet (konsulent og programvare), samt prosjektets leveransemodell og kontraktstrategi, og tilgjengelighet på nødvendig kompetanse (både intern og ekstern). Det er stor usikkerhet knyttet til dette i alle konsepter, men det vurderes å være en størst risiko i K2 og K3 ettersom man i disse konseptene er avhengig av betydelig flere ressurser. Det er stor usikkerhet knyttet til tilgangen på både eksterne konsulenter og for ressurser til intern/varig ansettelse. Dette inkluderer usikkerhet knyttet til om Kartverkets geografiske beliggenhet på Hønefoss kan gjøre det utfordrende å konkurrere om de samme ressursene med både statlige aktører og private virksomheter i Oslo. Det kan være en fordel å ligge relativt nær Oslo-området, men sannsynligvis er mulig nedside størst på grunn av reiseveien beliggenheten medfører for aktuelle ressurser med bosted nærmere



Oslo. utfordringer rundt tilgang på ressurser kan føre til økte kostnader i konseptene ved at bemanningen vris mot en større andel eksterne ressurser.

Usikkerhetsdriveren *Prosjektledelse og gjennomføringsevne*. Omfanget i K2 og K3 er svært stort både sammenlignet med størrelsen på Kartverket som organisasjon, og sammenlignet med prosjekter Kartverket vanligvis gjennomfører. Dette medfører at prosjektorganisasjonen har lite erfaring med prosjekter av dette omfanget, og usikkerheten er stor knyttet til den praktiske gjennomføringen. Risikoer omfatter prosjektledelsens evne til å rekruttere som forutsatt, sysselsette ressurser med et hensiktsmessig pådrag, koordinere arbeidsstrømmer på tvers av involverte etater, samt håndtere involvering og forankring med relevante aktører parallelt med gjennomføring. Det er forventet at utfordringen knyttet til dette er aller størst i K2 ettersom dette konseptet medfører en større grad av tverretattlig samarbeid.

Usikkerhetsdriveren *Modenhet og realiserbarhet av planlagt teknisk løsning*. Dette omhandler usikkerheten i realiserbarhet, kompleksitet, arkitekturvalg, sikkerhetsaspekter, integrasjoner, applikasjoner, valg av teknologi og organisatoriske løsninger for det definerte omfanget. Det omhandler også usikkerheten som er knyttet til grensesnitt og økosystemet med mange avhengigheter, samt konseptenes detaljeringsnivå og modenhet. Dette er vurdert å være en betydelig usikkerhet ettersom økosystemet er heterogent og komplekst, med mange aktører involvert. Det kan ligge til grunn feil vurderinger knyttet til kompleksiteten i grensesnitt, og det er utfordrende å forutse gjennomføring av transisjoner i parallell med drift.

Ytterligere informasjon om usikkerhetsvurderinger, samt detaljer for usikkerhet per konsept finnes i Vedlegg E Usikkerhetsanalyser av prissatte virkninger.

7.2.2.5 Foreslåtte offentlige investeringsrammer

Foreslåtte offentlige investeringsrammer omfatter styringsramme og kostnadsramme. Disse rammenivåene oppgis inkludert merverdiavgift, og kostnader for private aktører er holdt utenfor. Kostnader for private aktører som her holdes utenfor omfatter tilpasning av fagsystemer for innsending av data til portal (K2) eller eiendomsregister (K3). De private aktørene er eiendomsmeglere, banker, advokater og systemleverandører, og omfanget av dette utgjør totalt om lag 5 prosent av investeringskostnadene i K2 og K3. I K0 og K1 er det ingen private investeringskostnader.

Tabellen under viser foreslåtte offentlige investeringsrammer for de fire konseptene. Foreslått styringsramme er konseptets forventede kostnad, og foreslått kostnadsramme er konseptets P85.

Tabell 7-5: Foreslåtte offentlige investeringsrammer for konseptene. Tall i millioner kroner, 2025 kroner, inkl. mva.

Rammenivå	K0	K1	K2	K3
Styringsramme	87	504	2 288	2 356
Kostnadsramme	103	609	2 589	2 666

7.2.3 Forvaltningskostnader

I flere av konseptene innføres nye systemer, oppgaver eller infrastruktur som medfører nye eller endrede forvaltningskostnader etter investeringsperioden. Forvaltningskostnader vil i stor grad tilfalle Kartverket og Skatteetaten, i tillegg til enkelte kostnader som oppstår hos andre aktører. Skatteetatens forvaltningskostnader er synliggjort i eget element (5 Skatteetaten). Kostnader for eksterne aktører omfatter forvaltningskostnader som oppstår i kommunal forvaltning knyttet til fagmyndighet, og kommunale og private aktørers kostnader for drift av fagsystemer. Utover dette tilfaller forvaltningskostnadene Kartverket.

De fleste elementene har eksisterende forvaltningskostnader i dag, som forutsettes å vedvare på samme nivå eller en gradvis økning over tid i nullalternativet. I de tre andre konseptene varierer det om kostnadene vil videreføres på samme nivå, eller endres. Det er i utgangspunktet estimert totale



forvaltningskostnadsnivåer for alle konseptene. Det vil si at kostnader som er like på tvers av konseptene (inkludert nullalternativet) inngår i estimatene. For enkelte områder er det ikke identifisert kostnader i nullalternativet, selv om det er forventet at det eksisterer kostnader. Dette gjelder kostnadene kommuner har for saksbehandling (inngår i element Fagmyndighet) og kostnader for drift av eksterne fagsystemer (inngår i element Fagsystem hos eksterne aktører). For dette omfanget inkluderes derfor kun den forventede endringen i forvaltningskostnader i konseptene. Alle nye forvaltningskostnader trer i kraft året etter investeringsperioden for konseptet. Det vil si fra 2027 i K0, fra 2031 for K1 og fra 2032 for K2 og K3.

Det er benyttet flere metoder for å estimere forvaltningskostnadene i de ulike konseptene. For noen av kostnadselementene, som eksempelvis matrikkelen, grunnboken og eierskapsløsningen, beregnes forvaltningskostnaden som andel av investeringskostnaden basert på løsningsmodenhet og kompleksitet. Denne metodikken er basert på Skatteetatens modell for tidligfaseestimering. Andre kostnadselementer, som eksempelvis løpende linjeoppgaver, etterlevelse av regelverk, kundesenter og saksbehandling som inngår i fagmyndighet, vurderes ut fra forventet ressursbehov basert på dagens situasjon og erfaringstall.

7.2.3.1 Konseptenes basisestimer (forvaltning)

Tabellen under viser basiskostnader for forvaltningskostnadene til konseptene. Tallene omfatter kostnader for hele analyseperioden i nåverdi. Vi presenterer forvaltningskostnadene i nåverdi, ettersom det gir et mer sammenlignbart og oversiktlig bilde av de samlede kostnadene over en lang analyseperiode. Når kostnader som oppstår har stor betydning, gjør nåverdiberegning det mulig å vekte framtidige kostnader riktig i vurderingen. Mer informasjon om nåverdiberegninger kommer i kapittel 7.2.4.

Tabell 7-6: Konseptenes basisestimer på forvaltningskostnader. Tallene er sum for hele forvaltningsperioden, neddiskontert til 2025. Tall i millioner kroner, 2025-kr, ekskl. mva.

#	Kostnadspost	K0	K1	K2	K3
2	Fagmyndighet og regelverksutv.	3 561	3 614	3 679	3 792
2.1	Fagmyndighet	3 561	3 614	3 679	3 792
3	Løsning/infrastruktur	2 977	3 233	3 042	3 203
3.1	Matrikkelen	1 392	1 392	1 286	1 277
3.2	Grunnboken	688	933	657	657
3.3	Infrastruktur og dataplattform	731	740	789	794
3.4	Produktledelse	143	151	181	189
3.5	Eierskapsløsning	23	17	127	286
4	Dataflyt	-	-	53	88
4.1	Fagsystem hos eksterne aktører	-	-	53	88
5	Skatteetaten	2 318	2 260	2 264	2 097
5.7	Forvaltning IT	924	924	1 205	1 038
5.8	Forvaltning infrastrukturkostnader	73	73	64	64
5.9	Forvaltning saksbehandlerkost	1 320	1 263	996	996
	Sum basisestimat	8 856	9 107	9 038	9 182
	Fratrukket nullalternativet	-	251	182	325

Økningen i forvaltningskostnader fra nullalternativet er størst til K3, etterfulgt av K1 og deretter K2. Nullalternativet er det konseptet med lavest forvaltningskostnader. I K1 øker forvaltningskostnadene med 251 millioner kroner totalt for hele analyseperioden sammenliknet med nullalternativet. I K2 øker



det med 182 millioner kroner og i K3 med 325 millioner kroner. I det følgende beskrives hva som driver endringene i forvaltningskostnader for hvert av elementene.

Fagmyndighet. Alle konseptene bygger på dagens ressursbruk i Kartverket knyttet til fagmyndighet. I tillegg er det lagt inn ressursøkninger som varierer mellom konseptene, der noe vil tilfalle kommuner og noe vil tilfalle Kartverket. I K1 får kommunene noe mer saksbehandling (2 årsverk) som følge av at enkelte av Skatteetatens oppgaver for samlet eiendom forflyttes til kommunen som lokal matrikkelmyndighet. I K1 er det også estimert en økning på 2 årsverk i Kartverket knyttet til løpende juridisk arbeid med kvalitetssikring og regelverksoppfølging i lys av tiltakene som skal forbedre kvalitet i opplysninger i grunnboken. I K2 overtar Kartverket en del av Skatteetatens oppgaver særlig knyttet til eiendommers fysiske egenskaper, og får en økning i saksbehandlingsressurser (8 årsverk), en mindre økning i kundesenter (0,5 årsverk) og en økning i juridisk forvaltning av både portal og de konseptuavhengige tiltakene (3 årsverk), samt at kommunal innsats øker noe (0,2 årsverk). I K3 øker både saksbehandling (19 årsverk) og juridiske ressurser (4 årsverk) betydelig i Kartverket, grunnet nytt ansvar for eierskapsregistrering og publikumshenvendelser i tillegg til overtakelsen av oppgaver knyttet til fysiske egenskaper slik som i K2. Kundesenteret øker 2 årsverk og for kommunene er det samme økning som i K2.

Løsning og infrastruktur.

Matrikkelen: I nullalternativet og K1 beholdes dagens matrikkel uten modernisering. Kostnadene holdes flate til 2030 (81 millioner kroner årlig), før det legges inn en lineær økning på 50 prosent fram til 2046 for å dekke økende teknisk gjeld samtidig som systemet skal ha høy oppetid/tilgjengelighet for et stort antall brukere. I K2 og K3 moderniseres systemet gjennom oppdeling i mindre komponenter. Dette gir økte forvaltningskostnader i starten (109/107 millioner kroner årlig i K2 og K3), men lavere enn i nullalternativet og K1 over tid (87/86 millioner kroner årlig i K2 og K3). K3 har noe lavere kostnader enn K2 grunnet lavere investeringsnivå.

Grunnboken: Nullalternativet og K1 har samme grunnkostnader frem til 2030 (41 millioner kroner årlig), deretter en 40 prosent lineær økning mot 2046 for å hensynta teknisk gjeld, redusert endringsevne samtidig som systemet skal ha høy oppetid/tilgjengelighet for løpende prosessering, saksbehandling og datadeling for et stort antall brukere. I K1 utvikles også ny funksjonalitet, som gir ytterligere økte forvaltningskostnader (økning på 28 millioner årlig de første tre årene etter investering og deretter 22 millioner kroner årlig). I K2 og K3 gjøres en delvis modernisering som reduserer forvaltningskostnader, med håndtering av teknisk gjeld særlig innen API-er og felles teknologiforbedringer med matrikkelen. Samtidig vil nyutviklet funksjonalitet fra de konseptuavhengige tiltakene også i K2 og K3 øke omfanget som må forvaltes. Netto effekt er en forvaltningskostnad som er noe høyere enn dagens nivå, men som over tid gir et lavere kostnadsnivå enn i K0 og K1 (50 millioner kroner årlig de første tre årene etter investering og deretter 45 millioner kroner årlig). Altinn-bruk øker med 1 million kroner årlig i K1-K3 som følge av økning i eTinglysing.

Infrastruktur og dataplattform: Nullalternativet viderefører dagens nivå. K1 legger til en mindre økning (ca. 0,9 millioner kroner årlig) for lisenskostnader. K2 og K3 har større økninger (6,4 og 6,9 millioner kroner årlig) som følge av modernisering og økt systemomfang, som dermed også øker omfanget av skykostnader for systemer med ny- eller videreutviklet funksjonalitet. Økt bemanning dekkes av fagsystemenes forvaltningskostnader, altså matrikkel, grunnbok og eierskapsløsning.

Produktledelse: Ingen økning i nullalternativet. K1 får en økning på 0,5 årsverk knyttet til styrking av produktledelse innen Tinglysingsområdet. I K2 øker omfanget til 2,5 årsverk for tverrgående styring og forretningsutvikling av en økt produktorganisasjon innen både matrikkel, grunnbok og eierskapsløsning. K3 styrkes dette ytterligere, særlig grunnet økning i omfang av eierskapsløsningen, til 3 årsverk.

Eierskapsløsning: Nullalternativet og K1 har en enkel løsning for å hensynta EUs sjette hvitvaskingsdirektiv (AMLD6). Forvaltning av denne utgjør omtrent 1 årsverk i året. K2 og K3 investerer i fullverdig løsning med forvaltningskostnader på henholdsvis 16 og 37 millioner kroner årlig

de første tre årene etter investering, og deretter 13 og 29 millioner kroner årlig. K3 har høyere nivå på forvaltningskostnader grunnet større investeringer og et mer komplekst system som blant annet må støtte publikumsløsninger for innregistrering og saksbehandlingsflater.

Dataflyt. Det er ingen behov for tilpasninger i fagsystem i nullalternativet og K1 og dermed heller ingen forvaltningskostnader. I K2 og K3 kreves tilpasning av fagsystem hos kommuner og private aktører for å sikre datafangst og -innsending av eierskapsinformasjon. Dermed øker forvaltningskostnader hos aktørene som skal avlevere data ettersom de må vedlikeholde tilpasningene løpende. I K2 er datamodellen slike aktører skal levere til, kun delvis standardisert, mens den i K3 er fullt standardisert. Kostnadene for forvaltning er derfor høyere i K3 enn i K2, ettersom aktører løpende må sikre en fungerende datafangst og -innsending som er i tråd med den standardiserte datamodellen samtidig som de videreutvikler sine egne systemer. Økningen i K2 og K3 er på henholdsvis 7 og 12 millioner kroner årlig de første tre årene etter investering og deretter 5 og 9 millioner kroner.

Skatteetaten. Forvaltningskostnadene i Skatteetaten fordeler seg på kostnader knyttet til IT, infrastruktur og saksbehandlere.

For nullalternativet og K1 er det estimert et likt nivå for forvaltningskostnader knyttet til IT og infrastruktur. For IT er det tatt utgangspunkt i dagens forvaltningsnivå i 2025, og dette er videreført på et forsvarlig nivå. Vi har imidlertid estimert at kostnadene synker noe utover i analyseperioden, som følge av økt andel interne ressurser i forvaltningen. For infrastruktur er det lagt inn en lik, årlig forvaltningskostnad gjennom hele analyseperioden. Når det gjelder saksbehandlere er det estimert at en forsvarlig videreføring vil kreve en oppbemanning tilsvarende 22,5 årsverk i K0 og 18,5 årsverk i K1 for å komme ut av dagens kritiske restansesituasjon.

I K2 og K3 er forvaltningskostnadene knyttet til IT estimert som følge av Skatteetatens modell for tidligfaseestimerting. Løsningen som utvikles i K2 og K3 er vurdert til å være av middels kompleksitet og modenhet. Som følge av noe høyere kompleksitet i teknisk løsning og integrasjon i K2, som også gjenspeiles i høyere investeringskostnader for K2 enn for K3, er totale forvaltningskostnader knyttet til IT høyere i K2 enn i K3. Vi legger til grunn at nullalternativet forvaltes frem til driftssetting av ny løsning i 2032, og noe høyere kostnader de første tre driftsårene, 2032-2035, enn i resten av analyseperioden. Når det gjelder saksbehandlere er det estimert med en videreføring av dagens bemanning på 69 årsverk. Reduserte saksbehandlerkostnader som følge av spart tid i K2 og K3 er synliggjort i prissatte nyttevirkninger.

Ytterligere detaljer om innholdet i basisestimatene for alle elementer finnes i Vedlegg D Estimering av prissatte virkninger.

7.2.3.2 Usikkerhetsanalyse av forvaltningskostnader

Det er gjennomført usikkerhetsanalyse av forvaltningskostnadene. Dette er gjennomført med hensikt å etablere en omforent forståelse av usikkerhetene knyttet til de estimerte kostnadene. Det er kun vurdert estimatusikkerhet på forvaltningskostnadene, og ikke hendelsesusikkerhet. Resultatene er oppsummert i tabellen under, og er presentert som nåverdier.

Tabell 7-7: Konseptenes forventningsverdier på forvaltningskostnader i nåverdi. Tallene er sum for hele forvaltningsperioden, neddiskontert til 2025. Tall i millioner kroner, 2025-kr, ekskl. mva.

#	Kostnadspost	K0	K1	K2	K3
2.	Fagmyndighet og regelverksutv.	3 561	3 628	3 694	3 822
3.	Løsning/infrastruktur	2 979	3 237	3 120	3 279
4	Dataflyt	-	-	60	100
5	Skatteetaten	2 321	2 313	2 267	2 100
	Sum forventningsverdi	8 861	9 177	9 142	9 302
	Fratrukket nullalternativet	-	316	280	440



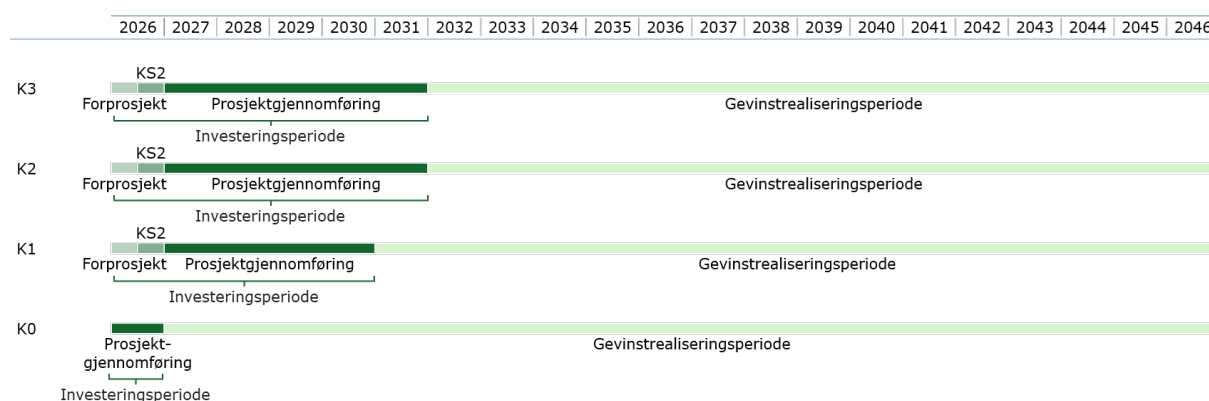
Rangeringen av konseptene forblir lik når usikkerhet er inkludert i estimatene og vi får forventningsverdier. K2 og K3 har noe høyere nedsidepotensial enn nullalternativet og K1, dermed øker differansen til disse to konseptene mer sammenliknet med nullalternativet. Dette skyldes at K2 og K3 innebærer mer modernisering og utvikling av nye systemer, noe som ofte medfører blant annet økt usikkerhet knyttet til teknologisk og organisatorisk kompleksitet.

Ytterligere informasjon om usikkerhetsvurderinger, samt detaljer for usikkerhet per konsept finnes i Vedlegg E Usikkerhetsanalyser av prissatte virkninger.

7.2.4 Kostnader som brukes videre i den samfunnsøkonomiske analysen (nåverdi)

For å sammenligne og summere verdi av virkninger som oppstår på ulike tidspunkt, beregnes nåverdier av konseptene. Nåverdien av kostnadene beregnes ved å diskontere kontantstrømmen over hele analyseperioden. Figuren under viser tidslinjen for konseptene over analyseperioden på 21 år, fra og med 2026 til og med 2046. Gevinstrealiseringsperioden starter opp rett i etterkant av investeringsperioden i alle konsepter. Det vil påløpe forvaltningskostnader gjennom hele analyseperioden, både underveis i investeringsperioden og i gevinstrealiseringsperioden. Konseptene vil for flere kostnadselementer medføre endringer i forvaltningskostnader i etterkant av investeringsperiode, og det er derfor ulikt nivå på forvaltningskostnader underveis i investeringsperiode, og i etterkant. Figuren under viser planlagte tidslinjer for konseptene.

Figur 7-7: Tidslinjer for konseptene.



For kostnadene som finansieres over statsbudsjettet legges det til skattefinansieringskostnader. Dette begrunnes i at skattefinansiering av offentlige tiltak innebærer kostnader for samfunnet, fordi det oppstår et effektivitetstap som følge av inndrivelsen av skatt og avgifter. Skattefinansieringskostnaden settes til 20 prosent i tråd med Finansdepartementets rundskriv R109/21. I henhold til samme rundskriv benyttes en kalkulasjonsrente på 4 prosent i nåverdiberegningene. Tabellen under viser nåverdiene av konseptenes kostnader, for henholdsvis investerings- og forvaltningskostnader.



Tabell 7-8: Nåverdi for investerings- og forvaltningskostnader per konsept, neddiskonterte verdier. Tall i millioner kroner, 2025 kroner, ekskl. mva.

	K0	K1	K2	K3
Investeringskostnader	88	459	2 069	2 115
Offentlig	73	383	1 679	1 687
Privat	-	-	55	90
Skattefinansieringskostnad	15	77	336	337
Forvaltningskostnader	10 634	11 012	10 961	11 147
Offentlig	8 861	9 177	9 096	9 225
Privat	-	-	46	76
Skattefinansieringskostnad	1 772	1 835	1 819	1 845

Tabellen under viser nåverdier av de tre konseptenes kostnader *utover* nullalternativet *inkludert* skattefinansieringskostnad.

Tabell 7-9: Nåverdi for investerings- og forvaltningskostnader per konsept utover nullalternativet, neddiskonterte verdier. Tall i mill.kr, 2025 kroner, ekskl. mva.

	K0	K1	K2	K3
Investering	-	371	1 981	2 027
Forvaltning	-	379	327	513
Prissatte kostnader utover nullalternativet	-	750	2 308	2 540

7.3 Nyttvirkningene drives av økt tilgjengelighet og kvalitet i opplysningene

Som beskrevet i problembeskrivelsen gir manglende tilgjengelighet og manglende kvalitet på eierskapsopplysninger til fast eiendom opphav til utfordringer i dag. Tilgjengelighet og kvalitet er derfor viktige drivere for nyttevirkningene i konseptene. I det følgende beskriver vi hvordan tilgjengeligheten og kvaliteten på opplysningene påvirkes i konseptene.

7.3.1 Hvordan konseptene bidrar til økt kvalitet

For å vurdere datakvaliteten i konseptene har vi basert oss på Digitaliseringsdirektoratets spesifikasjon for beskrivelse av datasett.⁵¹ Kvalitetsdimensjonen *fullstendighet* handler både om hvorvidt det er mangel på elementer i datasettet og overflødige elementer i datasettet. Kvalitetsdimensjonen *aktualitet* handler om hvor oppdaterte dataene er, og *konsistens* gjelder innad internt i et datasett og på tvers av datasett.⁵² Den siste kvalitetsdimensjonen er *nøyaktighet*. Nøyaktighet handler om i hvilken grad dataene korrekt representerer virkeligheten. Disse dimensjonene, og hvordan konseptene er vurdert langs disse, er oppsummert i tabellen nedenfor.

⁵¹ Digdir (2024). [Veileder for beskrivelse av kvalitet på datasett – kvantifiserbar kvalitet](#)

⁵² I digitaliseringsdirektoratets veileder gjelder konsistens kun innad i ett og samme datasett (internt), mens vi her omhandler både intern og ekstern konsistens.



Tabell 7-10: Vurdering av konseptenes bidrag til økt kvalitet.

Kvalitet			
	K1	K2	K3
Fullstendighet	Liten forbedring	Middels/stor forbedring	Stor forbedring
Aktualitet	Liten forbedring	Middels/stor forbedring	Stor forbedring
Konsistens ¹⁷	Liten forbedring	Middels forbedring	Stor forbedring
Nøyaktighet	Liten/middels forbedring	Middels forbedring	Stor forbedring
Samlet vurdering av kvalitet	Liten forbedring i kvalitet	Middels forbedring i kvalitet	Stor forbedring i kvalitet

I alle konseptene gjennomføres det en rekke kvalitetshevende tiltak (se konseptuavhengige tiltak beskrevet i kapittel 6.5.2) som hever kvaliteten på opplysningene i grunnboken. Disse tiltakene bidrar både til økt fullstendighet (flere riktige opplysninger og sletting av feil/overflødige opplysninger), aktualitet (mer oppdaterte opplysninger) og nøyaktighet (større samsvar mellom tinglyst eier og reell eier). Den isolerte effekten av disse tiltakene er illustrert i tabellen ved vurderingene i K1 og gir samlet en liten forbedring i kvalitet. Disse tiltakene inngår også i både K2 og K3.

I K2 og K3 vil vi få økt grad av fullstendighet og aktualitet, fordi boligbyggere, eiendomsmeglere og privatpersoner løpende skal registrere opplysninger, samt informasjon om kontraktsposisjoner og transaksjoner der det blir benyttet blankoskjøter. Selv om de to konseptene legger opp til samme informasjonsinnhenting og samme hyppighet, vil innretningen trolig bli noe annerledes. I K2 skjer innrapporteringen til Skatteetaten, mens den i K3 skjer direkte til et samlet register i Kartverket. I et samlet og integrert register har man større muligheter for å fange opp mangler og inkonsistenser, som gjør at etterlevelsen trolig vil bli bedre i K3, særlig for privatpersoner. I tillegg må pliktene i K2 begrunnes i skatteformål, som begrenser hvor langt man kan gå i etterfølgelsen. I K3 vil det derimot være en ny nasjonal plikt, med nytt tilhørende regelverk, som kan etterfølges på andre og nye måter. Dette er bakgrunnen til at vi vurderer forbedringen i fullstendighet og aktualitet som stor i K3, mens middels/stor i K2.

I K2 standardiseres objektdefinisjoner, som gir økt konsistens mellom ulike registre (særlig Skatteetaten og Kartverket). I K3 standardiseres også subjekter og relasjoner, i tillegg til objekter som i K2. Dette gir en stor forbedring på opplysningenes konsistens.

Summen av de overnevnte tiltakene gjør at nøyaktigheten til opplysningene øker. Moderniseringen av matrikkelen i K2 og K3 gjør også at matrikkelen i større grad representerer virkeligheten. I dag er det ikke alle objekter knyttet til eiendom, som Skatteetaten har behov for, som er oppført i matrikkelen. Dette blir bedre med standardiserte objektsdefinisjoner.

7.3.2 Hvordan konseptene bidrar til økt tilgjengelighet

Tilgjengeligheten på opplysningene avhenger hovedsakelig av:

1. Hvor enkelt det er å få tak i opplysninger
2. Hvor enkelt det er å forstå opplysningene

Som illustrert i tabellen nedenfor er det ingen forbedring i opplysningenes tilgjengelighet i K1. Dette skyldes at det ikke iverksettes tiltak, utover det som skjer i nullalternativet, som vil forbedre tilgjengeligheten. Videre har vi vurdert at det i utgangspunktet ikke er noen forskjell mellom K2 og K3 når det gjelder hvor enkelt det er å få tak i informasjonen. Det vil derimot være enklere å forstå informasjon i K3 fordi både objekt, subjekt og relasjoner er standardisert. I K2 er kun objektene standardisert, og man risikerer å ha motstridende informasjon og må i større grad tolke kvaliteten på opplysningene som tilgjengeliggjøres i portalen. Derfor har vi vurdert at det er en middels forbedring i K2 og en stor forbedring i K3, på tilgjengelighet.



Tabell 7-11: Vurdering av konseptenes bidrag til økt tilgjengelighet.

Tilgjengelighet			
	K1	K2	K3
Samlet vurdering av tilgjengelighet	Ingen forbedring	Middels forbedring	Stor forbedring

7.4 Prissatte nyttevirksomheter

Vi har seks prissatte nyttevirksomheter i alternativanalysen. Disse er:

- Spart tid i saksbehandling hos Skatteetaten
- Spart tid i saksbehandling hos Kartverket
- Spart tid på publikumshenvendelser hos Skatteetaten
- Spart tid på publikumshenvendelser hos Kartverket
- Spart tid for skattepliktige
- Reduserte kostnader som følge av redusert postgang

Vi gjør oppmerksomme på at vi her behandler brutto nyttevirksomheter. For enkelte av nyttevirksomhetene vil det eksempelvis være en brutto reduksjon i tidsbruk knyttet til en bestemt oppgave, og en brutto økning i tidsbruk knyttet til en annen oppgave for samme aktør/samme oppgave hos en annen aktør. Økninger i tidsbruk knyttet til nye oppgaver er ivare tatt gjennom økte forvaltningskostnader hos den berørte aktøren. Det vil eksempelvis si at enkelte saksbehandlingsoppgaver bortfaller hos Skatteetaten, og dette er synliggjort som en nyttevirksomhet for Skatteetaten. Deler av disse oppgavene bli overført til Kartverket, som er synliggjort gjennom økte forvaltningskostnader hos Kartverket.

7.4.1 Spart tid i saksbehandling hos Skatteetaten⁵³

Skatteetaten har i dag en rekke oppgaver knyttet til forvaltning av sitt interne eiendomsregister. Flere av disse oppgavene vil kunne reduseres som følge av tiltak i konseptene. Eksempler på slike oppgaver er samling og splitting av matrikkelenheter til ett eller flere formuesobjekt, klassifisering og endring av eiendommens formuestype og registrering av ikke-tinglyste eierforhold.

Vurdering av antall berørte

Det er Skatteetaten, som bruker tid på saksbehandlingsoppgaver knyttet til deres interne eiendomsregister, som tidsbesparelsen tilfaller. I tillegg vil brukerne påvirkes indirekte, men dette er hensyntatt under virkningen «Spart tid for skattepliktige».

For å vurdere hvor mange henvendelser som kan bortfalle som følge av tiltak i konseptene, har vi tatt utgangspunkt i de ulike sakstypene Skatteetaten har tilknyttet sitt eiendomsregister. I dag brukes det omtrent 35 effektive årsverk knyttet til oppgaver som er direkte tilknyttet Skatteetatens eiendomsregister. De ulike sakstypene og forekomsten av dem er oppsummert i tabellen nedenfor.

⁵³ I nullalternativet og konsept 1 er det lagt inn kostnader til nye 22,5 årsverk for å holde saksbehandlingen på gult nivå (definert som ingen vekst i restanser). Disse kostnadene er (delvis) borte i K2 og K3 som følge av at flere saksbehandlingsoppgaver bortfaller/overføres til Kartverket. Det vil si at denne gevinsten er hensyntatt i forvaltningskostnadene.



Tabell 7-12: Oversikt over Skatteetatens oppgaver knyttet til deres interne eiendoms- og eierregister. Kilde: Skatteetaten, 2024 (tall fra 2023).

Sakstype	Antall saker utført (2023)	Tidsbruk per sak (timer)	Tidsbruk totalt (ÅV) ⁵⁴
Ikke-tinglyste eiendomsoverdragelser	16 839	0,7	7,6
Kategorien «eier død»	3 300	1,3	2,9
Kategorien «samlet»	1 971	0,5	0,7
Saker knyttet til fysiske egenskaper ved objekt	41 948	0,5	13
Saker knyttet til eierskapsregistrering	23 994	0,7	10,8

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

I K1 vil økt kvalitet på opplysningene i grunnboken/økt tinglysingsandel gi en reduksjon i sakstypene «ikke-tinglyste eiendomsoverdragelser», «eier død» og «samlet». Disse vil også bortfalle i K2 og K3. I tillegg vil sakene Skatteetaten har knyttet til fysiske egenskaper ved objekt (for eksempel motstridende påstander og endringer), bortfalle i K2 som følge av at eiendomsdelen av Skatteetatens register saneres. I K3 saneres også eier-delen av Skatteetatens eiendomsregister, som gjør at oppgavene knyttet til eierregistrering også bortfaller.

Det er forventet at omtrent 15 prosent av sakene knyttet til ikke-tinglyste eiendomsoverdragelser, 75 prosent av sakene knyttet til «eier død» og 100 prosent av sakene knyttet til «samlet»⁵⁵ vil bortfalle i konseptene. Videre er det antatt at 100 prosent av sakene knyttet til fysiske egenskaper ved objekt vil bortfalle i K2, mens 100 prosent av sakene knyttet til eierregistrering bortfaller i K3. Merk at en andel av disse oppgavene overføres til Kartverket, mens noe av oppgavene bortfaller fullstendig. Dette er utdypet i kapittel 7.2.3 om forvaltningskostnader. Antall saker, forventet reduksjon i sakstypen og tidsbesparelsen er oppsummert i tabellen nedenfor.

Tabell 7-13: Oversikt over antall sakstyper, antall saker utført i dag, forventet bortfall i konseptene og årlig reduksjon oppgitt i antall årsverk.

Konsept	Sakstype	Antall saker utført (2023)	Forventet andel som bortfaller	Tidsbesparelse (ÅV)
K1, K2, K3	Ikke-tinglyste eiendomsoverdragelser	16 839	15 %	1,1
K1, K2, K3	Kategorien «eier død»	3 300	75 %	2,1
K1, K2, K3	Kategorien «samlet»	1 971	100 %	0,7
K2, K3	Saker knyttet til fysiske egenskaper ved objekt	41 948	100 %	13
K3	Saker knyttet til eierskapsregistrering	23 994	100 %	10,8

Samlet gir dette en tidsbesparelse tilsvarende 3,9 årsverk i konsept 1, 17 årsverk i konsept 2 og 28 årsverk i konsept 3.

Enhetsnyttene for de berørte

Vi har verdsatt tid til et gjennomsnitt av lønnskostnad for saksbehandlere i Skatteetaten, som per 2024 utgjør 577 kroner per time (inkludert arbeidsgiveravgift og andre relevante kostnader). I tillegg er det

⁵⁴ Det er gjennomgående antatt 1 511 timer i et effektivt årsverk for Skatteetaten.

⁵⁵ Det er lagt til grunn at dette kan gjøres innenfor eksisterende regelverk, men det er behov for å se nærmere på hvilke eventuelle regelverksendringer som er nødvendig. Dette er nærmere omtalt i vedlegg E.

lagt på en direkte kostnad på 78 kroner per time, som reflekterer kostnader knyttet til kontorplass, datamaskiner, reiser, programvare og annet utstyr. Dette gir en samlet timepris på 655 kroner eller årsverkskostnad på 969 705 kroner.⁵⁶

Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

I prosjektets usikkerhetsanalyse ble det vurdert usikkerhet på fem forutsetninger. Forutsetningene og resultatet fra usikkerhetsanalysen (tilhørende forventningsverdier) er oppsummert i tabellen nedenfor. Vi viser til vedlegg E for flere detaljer om usikkerhetsvurderingene. Det er disse forventningsverdiene som brukes i beregning av samlet virkning.

Tabell 7-14: Resultat fra usikkerhetsanalyse. Andel oppgitt som forventningsverdi.

Forutsetning	Andel (FV)	Inngår i:
Reduksjon andel av sakene knyttet til ikke-tinglyste hjemmelsoverganger	17 %	K1, K2, K3
Reduksjon andel av sakene knyttet til eier død	71 %	K1, K2, K3
Reduksjon i andel av sakene «samlet»	94 %	K1, K2, K3
Reduksjon i andel av sakene knyttet til fysiske egenskaper ved objekt (K2)	96 %	K2
Reduksjon i andel av sakene knyttet til fysiske egenskaper ved objekt (K3)	98 %	K3
Reduksjon i andel av sakene knyttet til eierskap (subjekt)	98 %	K3

Vi har antatt at antall saker vil forbli stabilt på dagens nivå. Denne antagelsen er basert på at Skatteetaten har et visst antall saker som løses med dagens bemanning, samt en betydelig mengde restanser (utestående saker som ikke løses i dag). Det er derfor sannsynlig at vekst eller reduksjon i antall saker først og fremst vil påvirke restansene.

I beregningene av nyttevirkningene har vi tatt utgangspunkt i sakene som håndteres med nåværende bemanning, mens forvaltningskostnadene inkluderer kostnader for ytterligere 22,5 ekstra årsverk til saksbehandling for å håndtere restanser på kritisk (rødt) nivå. For analyseformål har vi skilt mellom besparelser knyttet til dagens oppgaveløsning (med nåværende bemanning) og besparelser knyttet til de ytterligere 22,5 årsverkene (unngått kostnad). Dette er et analytisk grep og trolig en forenkling – det er grunn til å tro at det vil være avhengigheter mellom disse. På den ene siden kan det oppstå effektiviseringsgevinster dersom man får bedre kontroll på restansene. Disse sakene har en tendens til å bli mer kompliserte over tid, da det gjerne er de samme sakene som dukker opp år etter år. På den andre siden observerer Skatteetaten en økende vekst i restanser innen det kritiske området, noe som kan gjøre sakene mer komplekse og tidskrevende fremover. Det er også mye bevegelse innfor dette saksbehandlingsområdet i Kartverket, blant på grunn av et samarbeidsprosjekt mellom Skatteetaten og Kartverket, der man ser på en mulig ny modell for verdsetting av fritidsboliger. Dette kan både påvirke antall henvendelser og kompleksiteten i disse. Skatteetaten tror dette potensielt vil kunne føre til flere henvendelser i en overgangsperiode. Samlet sett er det altså betydelig usikkerhet, men vi vurderer at mye av denne usikkerheten ligger i restansene – og er følgelig reflektert på forvaltningssiden.

Samlet vurdering av virkning

I K1 har Skatteetaten en tidsbesparelse tilsvarende omtrent 3,9 millioner kroner årlig, som følge av økt kvalitet på opplysningene i grunnboken. I K2 er det en tidsbesparelse tilsvarende 16,3 millioner kroner årlig, som følge av kvalitetshevingen i grunnboken og bortfall av oppgaver knyttet til fysiske egenskaper (objektsdelen av Skatteetatens register). I K3 er det en tidsbesparelse tilsvarende 28 millioner kroner årlig, som følge av kvalitetsheving i grunnboken, og sanering av eiendom- og eierregistreringen til Skatteetaten. Det vil si at i K3 bortfaller både saksbehandlingsoppgavene knyttet

⁵⁶ Det er gjennomgående antatt 1 511 timer i et effektivt årsverk for Skatteetaten



til objekt og subjekt (eier) for Skatteetaten. Tabellen nedenfor oppsummerer nyttevirkningen over hele analyseperioden (2026-2046).

Tabell 7-15: Samfunnsøkonomisk nytte av redusert saksbehandling hos Skatteetaten. Tall i tabellen er neddiskontert til 2025 og oppgitt i faste 2025-kroner. Alle tall i millioner kroner.

Nåverdi over analyseperioden	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Forventningsverdi	39	149	247

Skatteetaten oppgir at det ikke er mulig å omsette spart tid til frigjorte årsverk og nedbemanning grunnet stort press på området, men at disse vil reanvendes til andre oppgaver innenfor eiendomsområdet. I den samfunnsøkonomiske analysen tas det ikke hensyn til hvordan tidsbesparelser vil anvendes. Merk også at deler av saksbehandlingen overføres til Kartverket. Dette er reflektert i økte forvaltningskostnader.

7.4.2 Spart tid i saksbehandling hos Kartverket

I 2024 ble 26 prosent av alle rettsstiftelser⁵⁷ knyttet til tinglysing gjennomført på papir. Disse dokumentene krever manuell saksbehandling av saksbehandlere hos Kartverket. Gjennom de konseptuavhengige tiltakene tilrettelegges det for at alle dokumenter til tinglysing skal kunne sendes inn elektronisk og at dette skal være hovedregelen. En andel av disse dokumentene som kommer inn elektronisk vil kunne behandles automatisk, uten behov for manuell saksbehandling. Disse sakene bruker man altså ingen tid på i konseptene.

Vurdering av antall berørte

Det er Kartverket, som bruker tid på manuell behandling av papirinnsendte rettsstiftelser til tinglysing, som tidsbesparelsen vil tilfalle.

I 2024 ble om lag 430 000 rettsstiftelser til tinglysing sendt inn på papir. Dette tilsvarer 26 prosent av totalt antall rettsstiftelser som blir sendt til tinglysing. Omtrent 260 000 av rettsstiftelsene innkommet på papir er identifisert som rettsstiftelsestyper hjemmelsovergang, pantedokument og sletting. Disse rettsstiftelsestypene er identifisert som relativt enkle rettsstiftelser, som potensielt kan behandles helautomatisk i systemet ved en elektronisk innsending. Øvrige rettsstiftelsestyper som i dag sendes inn på papir til tinglysing, anses som mer unike og faglig komplekse. Mer unike og komplekse rettsstiftelser kan sendes inn elektronisk, men vil kreve en manuell kontroll og ikke være egnet for en helautomatisk digital behandling. Eksempel på slike rettsstiftelser kan være unike avtaler, sletting av eldre festekontrakter, reseksjonering, komplekse arvesaker og fallrettigheter.

Det er forventet at andelen elektronisk innsendte rettsstiftelser vil øke i årene fremover, uavhengig av konseptvalg. Dette skyldes allerede iverksatte og planlagte tiltak i nullalternativet for å øke digitaliseringsgraden. Kartverket forventer at man med disse tiltakene vil nå omtrent 85 prosent elektronisk tinglysing innen tre år. Vi har derfor lagt inn en forventet reduksjon i antall rettsstiftelser på papir etter tre år (2027) tilsvarende en elektronisk tinglysingsandel på 85 prosent⁵⁸. Disse tallene er oppsummert i tabellen nedenfor.

⁵⁷ Rettsstiftelse betegner i tinglysingsrettslig forstand en rettslig disposisjon som stifter, endrer eller opphever en rettighet med tilknytning til en fast eiendom, og som er av en art som kan tinglyses etter tinglysingsloven. Dette omfatter blant annet stiftelse av eiendomsrett, panterett, bruksretter (som servitutter), samt andre heftelser og rådighetsinnskrenkninger.

⁵⁸ I dag utgjør totalt antall behandlede rettsstiftelser knyttet til tinglysing på papir 26 prosent av totalt antall behandlede rettsstiftelser som tinglyses. Selv andelen rettsstiftelser som blir sendt inn på papir i dag utgjør 26 prosent av totalt antall behandlede rettsstiftelser, er denne andelen noe lavere for rettsstiftelser knyttet til hjemmelsovergang, pantedokument og slettinger (21 prosent). Vi forventer at andel gjenstående rettsstiftelser som sendes inn på papir for hjemmelsovergang, pantedokument og



Tabell 7-16: Oversikt over antall rettsstiftelser knyttet til tinglysing på papir i 2024, og forventet antall rettsstiftelser knyttet til tinglysing på papir i 2027.

	2024	2027
Hjemmelsoverganger	104 079	74 662
Pantedokumenter	78 825	56 546
Slettinger	77 624	55 684
Totalt antall rettsstiftelser på papir relevant for automatisk behandling	260 528	186 892

Det er tallene for 2027 vi tar utgangspunkt i når vi beregner effektiviseringsgevinster, da reduksjonen fra 2024 til 2027 skyldes tiltak i nullalternativet og er ikke en effekt av konseptene. Vi antar at alle rettsstiftelser vil sendes inn elektronisk i fra 2027, men ikke alle rettsstiftelser vil kunne behandles automatisk. Det er kun rettsstiftelsene som behandles automatisk vi regner tidsbesparelse på.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

I gjennomsnitt bruker en saksbehandler i dag 30 minutter på å behandle en rettsstiftelse knyttet til tinglysing som er innsendt på papir. Rettsstiftelsene som vil kunne behandles automatisk som følge av elektronisk innsending i tiltakene er sannsynligvis de enkleste rettsstiftelsene. Tidsbruk knyttet til behandling av disse rettsstiftelsene er derfor trolig lavere enn gjennomsnittet for antall rettsstiftelser totalt. Det er lagt til grunn at manuell behandling av en enkel rettsstiftelse i gjennomsnitt tar 15 minutter i dag.

Det er krevende å vurdere hvor stor andel av rettsstiftelsene som vil kunne behandles automatisk, men det er anslått omtrent 50 prosent for hjemmelsoverganger og slettinger og 90 prosent for pantedokumenter. Bakgrunnen for dette er at pantedokument er en enkel type rettsstiftelse med et standardisert skjema og punkter for utfylling, som i hovedsak sendes inn av profesjonelle aktører. Forutsetningene og forventet tidsbesparelse i årsverk (ÅV) er oppsummert i tabellen nedenfor.

Tabell 7-17: Oversikt over tiltakets påvirkning på de berørte.

	2027	Forventet reduksjon	Tidsbruk enkle rettsstiftelser	Tidsbesparelse (ÅV)
Hjemmelsoverganger	74 662	50 %	15 min	6
Pantedokumenter	56 546	90 %	15 min	8,2
Slettinger	55 684	50 %	15 min	4,5

Samlet tilsier dette at Kartverket sparer tid tilsvarende om lag 19 årsverk i året. Tiltaket som gir økt digital tinglysing, er konseptuavhengig. Virkningen er derfor vurdert likt i K1, K2 og K3.

Enhetsnyttene for de berørte

Vi har verdsatt tid til et gjennomsnitt av lønnskostnad for saksbehandlere i Kartverket, som per 2024 utgjør om lag 573 000 kroner. Den totale arbeidskraftkostnaden, inkludert overhead (arbeidsgiveravgift og andre relevante kostnader, her satt til 30 prosent), blir da rundt 744 900 kroner i året. I tillegg er det lagt på en direkte kostnad på 78 kroner per time, som reflekterer kostnader knyttet til kontorplass, datamaskiner, reiser, programvare og annet utstyr. Dette gir en samlet timepris på 559 kroner eller årsverkskostnad på 866 450 kroner.⁵⁹

sletting vil være 15 prosent i 2027. Vi justerer derfor totalt antall rettsstiftelser som fortsatt vil sendes inn på papir i 2027 fra 21 til 15 prosent. Dersom man antar at totalt antall rettsstiftelser forblir uforandret i 2027, vil antall rettsstiftelser på papir som kan effektiviseres være 186 891 i 2027.

⁵⁹ Det er gjennomgående antatt 1 550 timer i effektivt årsverk for Kartverket.



Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

Det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på virkningen, men virkningen forventes å være positiv. I prosjektets usikkerhetsanalyse ble det vurdert usikkerhet i:

- Gjennomsnittlig tidsbruk for enkle rettsstiftelser
- Andel av rettsstiftelsene som vil kunne behandles automatisk ved elektronisk innsending

Resultatene fra usikkerhetsanalysen ga en forventet tidsbruk på 15 minutter (symmetrisk usikkerhetsspenn) og forventet automatisk behandling for 54 prosent av hjemmelsovergange og slettingene og 91 prosent for pantedokumentene. Det er disse forventningsverdiene som brukes i beregning av samlet nyttevirkning.

I tillegg er det betydelig usikkerhet knyttet til hvor stor andel av rettsstiftelsene som i dag sendes inn på papir, vil bli digitalisert i nullalternativet (uten tiltak). Denne usikkerheten skyldes både en pågående trend mot mer digitalisering, samt funksjonalitet som allerede er planlagt for å øke den digitale tinglysingsandelen for profesjonelle aktører. Vi har antatt at 85 prosent av rettsstiftelsene vil digitaliseres innen 2027 (første gevinstår i analysen), men det er stor usikkerhet tilknyttet dette. På bakgrunn av dette har vi heller ikke inkludert ytterligere vekst eller reduksjon i antall rettsstiftelsene etter dette. Dette er en forenkling.

Vi har også lagt til grunn at gjennomsnittlig tidsbruk er lik for de tre typene rettsstiftelser. Dette er også en forenkling. Det brukes trolig noe kortere tid på å behandle pantedokumenter, sammenlignet med hjemmelsoverganger og slettinger, da dette er mindre komplekse sakstyper. På grunn av stor usikkerhet har vi imidlertid ikke differensiert mellom dokumenttypene.

Til sist bør det presiseres at vi kun har lagt inn en tidsbesparelse for de rettsstiftelsene som vi antar kan behandles automatisk, og ikke trenger manuell saksbehandling. Det kan også være en potensiell besparelse for de øvrige rettsstiftelsene, som følge av at de kommer inn elektronisk. Eksempelvis slipper man å scanne inn dokumentene, og det kan være besparelser knyttet til at opplysningene kommer inn i et standardisert og trolig mer fullstendig utfylt skjema.

Samlet vurdering av virkning

Virkningen vurderes lik i alle de tre konseptene, da tiltaket knyttet til økt elektronisk tinglysing er konseptuavhengig. Samlet forventes Kartverket å ha en tidsbesparelse tilsvarende 17 millioner kroner per år. Tabellen nedenfor oppsummerer nyttevirkingen over analyseperioden (2026-2046). Årsaken til at nåverdien er større i konsept 1 er tidligere gevinstrealisering i K1 som følge av kortere investeringsperiode.

Tabell 7-18: Samfunnsøkonomisk nytte av redusert manuell behandling av rettsstiftelsene knyttet til tinglysing. Tall i tabellen er neddiskontert til 2025 og oppgitt i faste 2025-kroner. Alle tall i millioner kroner.

Nåverdi over analyseperioden	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Forventningsverdi	170	156	156

Kartverket oppgir at de frigjorte årsverkene må benyttes til andre oppgaver innenfor eiendomsområdet, for eksempel kontroller. I den samfunnsøkonomiske analysen tas det ikke hensyn til hvordan tidsbesparelsene vil anvendes. Merk at det også vil være en økning i andre sakstyper, både som følge av at Kartverket tar over noen oppgaver fra Skatteetaten og tilknyttet nye oppgaver som tilfaller Kartverket i K2 og K3. Dette er hensyntatt i forvaltningskostnadene.

7.4.3 Spart tid på publikumshenvendelser hos Skatteetaten

Skatteetaten mottar publikumshenvendelser knyttet til spørsmål om eiendom og eierskap til eiendom. I konseptene kan disse henvendelsene reduseres noe, som vil spare kundesenteret for tid.



Vurdering av antall berørte

Det er Skatteetaten, som bruker tid på å behandle henvendelser knyttet til spørsmål om eiendom og eierskap til eiendom, som tidsbesparelsen vil tilfalle. I tillegg vil brukerne påvirkes indirekte, men dette er hensyntatt under virkningen «Spart tid for skattepliktige».

Totalt har brukerdiallog (kundesenteret) 53 799 saker knyttet til eiendom hvert år. Disse fordeler seg på omtrent 47 500 på telefon (førstelinje), 3250 skriftlige henvendelser (første linje) og 3000 saker som går til saksbehandling (andre linje). Det brukes i gjennomsnitt 11,3 minutter på telefonhenvendelsene, 17 minutter på de skriftlige henvendelsene og 42 minutter på henvendelsene som krever saksbehandling. Dette tilsier at det brukes omtrent åtte årsverk i Skatteetaten på å håndtere henvendelser knyttet til eiendom hvert år.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Kundesenteret oppgir at de fleste telefonhenvendelsene og klagen er knyttet til *verdi*, som i liten grad påvirkes av tiltakene i konseptene. Det anslås at om lag 5 prosent av henvendelsene vil bortfalle i K1, 10 prosent i K2 og 15 prosent i K3. I K1 er det primært økt andel tinglysinger som vil bidra positivt, mens i K2 og K3 vil det komme færre spørsmål knyttet til fysiske egenskaper i tillegg til effekt av økt datakvalitet. Dette tilsier en tidsbesparelse tilsvarende 0,4 årsverk i K1, 0,8 årsverk i K2 og 1,2 årsverk i K3.

Enhetsnytt for de berørte

Vi har verdsatt tid til et gjennomsnitt av lønnskostnad for saksbehandlere i Skatteetaten, som per 2025 utgjør 577 kroner per time (inkludert arbeidsgiveravgift og andre relevante kostnader). I tillegg er det lagt på en direkte kostnad på 78 kroner per time, som reflekterer kostnader knyttet til kontorplass, datamaskiner, reiser, programvare og annet utstyr. Dette gir en samlet timepris på 655 kroner eller årsverkskostnad på 969 705 kroner.⁶⁰

Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

Det er stor usikkerhet knyttet til andel av de totale henvendelsene som er forventet å bortfalle i konseptene. I usikkerhetsanalysen ble det derfor vurdert usikkerhet i forutsetningene knyttet til forventet bortfall i konseptene. Dette ga forventningsverdier på henholdsvis 5 prosent, 12 prosent og 17 prosent for K1, K2 og K3. Hovedårsaken til at andelen som bortfaller er forventet å være såpass beskjeden er at verdivurdering av eiendom fortsatt ligger hos Skatteetaten, og mye av henvendelsene innenfor eiendomsområdet dreier seg om verdsettelse og ikke om de fysiske egenskapene ved eiendommen.

Det er noe usikkerhet knyttet til gjennomsnittlig tidsbruk per sak over tid. I dag kommer omtrent halvparten av henvendelsene knyttet til skattemeldingen i mars og april, rundt innleveringstidspunktet for skattemeldingen og Skatteetaten har behov for å leie inn ekstra ansatte for å håndtere saksmengden i disse månedene. Innleide ansatte har trolig mindre erfaring enn fast ansatte, noe som kan gjøre at tidsbruk per sak er høyere enn den ville vært ved bruk av mer erfarne ansatte. I K2 og K3, med mer hendelsesbasert registrering, vil trolig disse henvendelsene spres ut i tid. I tillegg kan økt datakvalitet i Skatteetatens løsninger i K2 og K3 bidra til at det vil bli enklere for saksbehandlere å svare ut henvendelsene, noe som kan bidra til redusert tid per sak. Dette er imidlertid usikre effekter, og vi har derfor ikke gjort noen justering i tidsbruk per sak over tid.

Det er liten usikkerhet knyttet til enhetsverdien.

⁶⁰ Det er gjennomgående antatt 1 511 timer i et effektivt årsverk for Skatteetaten



Samlet vurdering av virkning

Samlet forventes Skatteetaten å ha en tidsbesparelse på kundesenteret som utgjør henholdsvis 0,4 millioner, 0,9 millioner og 1,3 millioner kroner årlig i K1, K2 og K3. Tabellen nedenfor oppsummerer nyttevirkningen over analyseperioden (2026-2046).

Tabell 7-19: Samfunnsøkonomisk nytte av reduserte tid knyttet til saksbehandling i Skatteetaten. Tall i tabellen er neddiskontert til 2025 og oppgitt i faste 2025-kroner. Alle tall i millioner kroner.

Nåverdi over analyseperioden	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Forventningsverdi	3,9	8,7	12,3

7.4.4 Spart tid på publikumshenvendelser hos Kartverket

Kartverkets kundesenter behandler i dag henvendelser knyttet til tinglysing som skjer på papir. Det er antatt en disse henvendelsene helt eller delvis vil bortfalle etter hvert som tinglysingsprosessen blir elektronisk for alle.

Vurdering av antall berørte

Det er Kartverket, som bruker tid på å besvare henvendelser knyttet til rettsstiftelser på papir, som opplever tidsbesparelsen.

For å vurdere hvor mange henvendelser som kan bortfalle har vi tatt utgangspunkt i sakstypene som særlig knytter seg til prosessen med tinglysing på papir. Dette inkluderer henvendelser om utfylling av skjøte (papir), henvendelser som går på «status tinglysing» og «utfylling av hjemmelserklæring». Fra januar til og med april 2025 mottok Kartverket totalt 7 021 henvendelser angående utfylling av skjøte på papir, samt forespørsler om «status tinglysing» og «utfylling av hjemmelserklæring». Vi har antatt at dette antallet er representativt for resten av året, noe som gir et estimert totalantall henvendelser i 2025 på 21 063.

Tall fra kundesenteret hos Kartverket viser at det brukes i gjennomsnitt 5 minutter på disse henvendelsene.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Henvendelsene knyttet til «status tinglysing» i dag skyldes i stor grad lang postgang. En stor andel av disse henvendelsene vil derfor bortfalle fullstendig ved et elektronisk løp for alle saker. Det vil trolig fremdeles komme noen spørsmål om hvordan hjemmelserklæringer og skjøter skal fylles ut (selv om de er digitale), som gjør at henvendelser tilknyttet dette trolig ikke vil bortfalle i sin helhet. Vi har derfor lagt til grunn at omtrent 80 prosent av henvendelsene som omhandler utfylling av skjøte (papir), «status tinglysing» og «utfylling av hjemmelserklæring» vil bortfalle i konseptene som følge av økt elektronisk tinglysing. Dette gir en tidsbesparelse tilsvarende omtrent 0,9 årsverk.

Enhetsnytt for de berørte

Vi har verdsatt tid til et gjennomsnitt av lønnskostnad for saksbehandlere i Kartverket, som per 2024 utgjør om lag 573 000 kroner. Den totale arbeidskraftkostnaden, inkludert overhead (arbeidsgiveravgift og andre relevante kostnader, her satt til 30 prosent), blir da rundt 744 900 kroner i året. I tillegg er det lagt på en direkte kostnad på 78 kroner per time, som reflekterer kostnader knyttet til kontorplass, datamaskiner, reiser, programvare og annet utstyr. Dette gir en samlet timepris på 559 kroner eller årsverkskostnad på 866 450 kroner.⁶¹

⁶¹ Det er gjennomgående antatt 1 550 timer i effektivt årsverk for Kartverket.



Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

Det er middels usikkerhet knyttet til størrelsen på virkningen, men virkningen forventes å være positiv. Merk at vi har vurdert reduksjon i sakstyper som er *helt eller delvis knyttet til papirinnsending i dag*, ikke alle sakstyper. Dette gjør at vi med relativt stor sikkerhet kan anta at disse vil reduseres som følge av overgang til elektronisk tinglysing. I usikkerhetsanalysen ble det vurdert usikkerhet i andelen henvendelser som bortfaller i konseptene, og resultatet fra dette ble en forventningsverdi på 76 prosent. Det er dette som benyttes videre i beregningene.

Det er også usikkerhet knyttet til utvikling av antall henvendelser i nullalternativet. De fleste av dagens henvendelser kommer fra mindre virksomheter og privatpersoner, som i liten grad påvirkes av tiltakene i nullalternativet. Vi har derfor antatt at disse sakene vil være konstante over tid. Dette er imidlertid en forenkling.

Merk at det også vil være en økning i henvendelser knyttet til andre sakstyper, både som følge av at Kartverket tar over noen oppgaver fra Skatteetaten og tilknyttet nye oppgaver som tilfaller Kartverket i K2 og K3. Dette er hensyntatt i forvaltningskostnadene.

Samlet vurdering av virkning

Virkningen vurderes lik i alle de tre konseptene, da tiltaket knyttet til økt elektronisk tinglysing er konseptuavhengig. Samlet forventes Kartverket å spare omtrent 0,9 årsverk i året, som utgjør en besparelse på omtrent 740 000 kroner per år. Tabellen nedenfor oppsummerer nyttevirkingen over analyseperioden (2026-2046). Årsaken til at nåverdien er større i K1 er tidligere gevinstrealisering i K1 som følge av kortere investeringsperiode.

Tabell 7-20: Samfunnsøkonomisk nytte av reduserte publikumshenvendelser knyttet til tinglysing på papir. Tall i tabellen er neddiskontert til 2025 og oppgitt i faste 2025-kroner. Alle tall i millioner kroner.

Nåverdi over analyseperioden	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Forventningsverdi	7,4	6,8	6,8

7.4.5 Spart tid for skattepliktige

I dag bruker skattepliktige tid på å oppgi opplysninger gjennom Skattemeldingen hvert år. Med bedre kvalitet på opplysningene knyttet til eiendom, vil flere oppleve å få riktige forhåndsutfylte opplysninger på skattemeldingen, som kan spare skattepliktige for tid. Vi har prissatt tidsbesparelser innenfor tre hovedområder:

- **Håndtering av motstridende egenskaper:** dette oppstår i situasjoner der det er konflikter eller inkonsistenser i underlaget Skatteetaten baserer Skattemeldingen på.
- **Redusert behov for å ringe kundesenteret:** med økt kvalitet på opplysningene vil færre ha behov for å kontakte kundesenteret til Skatteetaten med spørsmål om eiendommene som står registret på Skattemeldingen.
- **Redusert ventetid på telefon:** Gjelder både for personer som ikke lenger har behov for å kontakte Skatteetaten og for personer som opplever redusert ventetid som følge av utjevning i henvendelsestoppen rundt mars og april. Sistnevnte følger av mer hendelsesbasert registrering.

Vurdering av antall berørte

Håndtering av motstridende egenskaper: Årlig får omtrent 26 300 skattepliktige informasjon om motstridende egenskaper, som innebærer at de må gjennomgå opplysningene og korrigere eller dokumentere at opplysningene er riktige. Det er forventet at hver person i gjennomsnitt bruker 30 minutter på å håndtere en slik sak.



Redusert behov for å kontakte kundesenteret: Totalt har brukerdiallog rundt 47 500 saker knyttet til eiendom hvert år (telefonhenvendelser⁶²). Det er forventet at hver henvendelse tar omtrent 11,3 minutter for den skattepliktige. Det tilsvarer saksbehandlingstiden hos Skatteetaten.⁶³

Redusert ventetid på telefon: Som beskrevet ovenfor er det omtrent 47 500 som ringer Skatteetaten hvert år. Rundt halvparten av disse henvendelsene kommer i månedene mars og april, hvor det er en gjennomsnittlig ventetid på 50 minutter. Skatteetaten antar at de klarer å flytte samtalene til de deler av året hvor de har bedre kapasitet, hvor ventetiden er 28 minutter.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Håndtering av motstridende egenskaper: det er forventet at alle sakene knyttet til motstridende egenskaper vil bortfalle i K2 og K3 som følge av standardisert objektsdefinisjon. Dette tilsier 13 100 timer spart for Skattepliktige.

Redusert behov for å kontakte kundesenteret (inkl. ventetid): Som tidligere beskrevet er det forventet en 5 prosent reduksjon i antall henvendelser til kundesenteret i K1, 10 prosent reduksjon i K2 og 15 prosent reduksjon i K3. Dette tilsier en reduksjon på 2 400 telefoner i K1, 4 800 telefoner i K2 og 7 100 telefoner i K3. Disse sparer 11,3 minutter per samtale og 39 minutter telefonkø.⁶⁴ Dette tilsier en tidsbesparelse på 50,3 minutter for Skattepliktige som ikke behøver å kontakte Skatteetaten. Totalt utgjør dette en besparelse på omtrent 2 000 timer i K1, 4 000 timer i K2 og 6 000 timer i K3.

Redusert ventetid som følge av utjevning av topper: Skatteetaten anslår at man ved mer hendelsesbasert registrering vil kunne jevne ut omtrent halvparten av samtalene som kommer i mars og april til deler av året med mindre trafikk. Dette tilsier omtrent 11 900 samtaler i K2 og 11 300 samtaler i K3.⁶⁵ Disse vil spare 22 minutter per samtale, som tilsier 4 400 timer i K2 og 4 100 timer i K3.

Samlet tilsier dette 2 000 timer spart i K1, 22 000 timer spart i K2, og 23 000 timer spart i K3.

Enhetsnytt for de berørte

Alternativkostnadsprinsippet skal legges til grunn for verdsetting av tidsbesparelser. Det vil si at verdien avhenger av om det er fritid eller arbeidstid som spares. Arbeidstid verdsettes som arbeidsgivers tapte verdiskaping målt ved brutto reallønnskostnader. Netto reallønn benyttes som verdi på fritid. Vi har antatt at det hovedsakelig er fritid som benyttes, som tilsier en gjennomsnittlig netto årslønn på 499 000 kroner.⁶⁶ Dette utgjør en timekostnad 285 kroner.⁶⁷

Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

Vi vurderer at det er relativt liten usikkerhet knyttet til antall berørte, men stor usikkerhet knyttet til virkningen per berørt. Usikkerhet i enhetsverdi er særlig knyttet til ventetiden. Man gjør antagelig noe annet mens man venter, noe som gjør at alternativverdien ikke er så høy. På den andre siden, om det er noen som bruker arbeidstiden til å vente, vil det trekke opp alternativverdien.

⁶² Vi har kun inkludert henvendelsene som kommer per telefon, fordi det er krevende å vurdere hvor lang tid skattepliktige bruker på skriftlige henvendelser og majoriteten av henvendelsene kommer per telefon.

⁶³ Saksbehandlingstiden inkluderer selve telefontiden (som er lik), samt noe etterarbeid. Vi har antatt at etterarbeidet omtrent tilsvarer forberedelsestiden hos den skattepliktige.

⁶⁴ Det er antatt at halvparten ringer i mars og april (50 minutters ventetid) og halvparten ringer på øvrige deler av året (28 minutters ventetid).

⁶⁵ Grunnen til at antall samtaler er lavere i K3 er at vi har trukket fra samtalene som bortfaller (som er høyere i K3).

⁶⁶ SSB tabell 11419. Inflasjonsjustert november 2024 til januar 2025 på 0,1 prosent (kalkulator hos SSB, <https://www.ssb.no/kalkulatorer/priskalkulator>)

⁶⁷ Standard årsverk på 1 750 timer.



Samlet vurdering

Samlet er det forventet at skattepliktige sparer tid, som følge av at de får mer korrekt utfylt informasjon på Skattemeldingen. Dette utgjør en årlig besparelse på omtrent 0,6 millioner kroner i K1, 7 millioner kroner i K2 og 7,6 millioner kroner i K3. Tabellen nedenfor oppsummerer nyttevirkingen over analyseperioden (2026-2046).

Tabell 7-21: Samfunnsøkonomisk nytte av spart tid for skattepliktige. Tall i tabellen er neddiskontert til 2025 og oppgitt i faste 2025-kroner. Alle tall i millioner kroner.

Nåverdi over analyseperioden	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Forventningsverdi	5,7	64	69

7.4.6 Reduserte kostnader som følge av redusert postgang

I dag har Kartverket kostnader knyttet til tinglysing på papir. Dette inkluderer kostnader knyttet til papir, porto, vannmerkepapir, konvolutter, etiketter til scanning, stempel og tilbehør. Disse kostnadene vil reduseres i konseptene, som følge av økt andel elektronisk tinglysing.

Vurdering av antall berørte

Det er Kartverket som har kostnadene i dag og som besparelsen vil tilfalle. I tillegg påvirkes brukerne indirekte.

Vurdering av tiltaket påvirkning på de berørte.

Kostnadene knyttet til postgang utgjør omtrent 3 720 00 kroner per år. Som tidligere beskrevet er det forventet at den elektroniske tinglysingsandelen vil øke fremover uavhengig av konseptvalg. Dette skyldes allerede iverksatte og planlagte tiltak i nullalternativet for å øke digitaliseringsgraden. Kartverket forventer at man med disse tiltakene vil nå omtrent 85 prosent elektronisk tinglysing innen tre år. Dette gjør at kostnadene i 2027 vil være om lag 2 660 000 kroner. Det er forventet at hele denne kostnaden bortfaller i konseptene, fordi det legges opp til at all tinglysing kan gjennomføres elektronisk og at dette skal være hovedregelen.

Enhetsverdi

Enhetsverdier er 1-1-verdi av besparelsen i kroner. Fordi dette er en direkte kostnadsreduksjon for en offentlig aktør, er enhetsverdien den faktiske verdien av kostnaden som bortfaller.

Vurdering av usikkerhet og utvikling over tid

Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvor stor andel av rettsstiftelsene som i dag sendes inn på papir, vil bli digitalisert i nullalternativet (uten tiltak). Denne usikkerheten skyldes både en pågående trend mot mer digitalisering, samt funksjonalitet som allerede er planlagt for å øke den digitale tinglysingsandelen for profesjonelle aktører. Vi har antatt at 85 prosent av rettsstiftelsene vil digitaliseres innen 2027 (første gevinster i analysen), men det er stor usikkerhet tilknyttet dette. På bakgrunn av dette har vi heller ikke inkludert ytterligere vekst eller reduksjon i antall rettsstiftelsene etter dette. Dette er en forenkling.

Det er noe usikkerhet knyttet til antagelsen om at alle rettsstiftelser til tinglysing vil sendes inn digitalt, men usikkerheten vurderes som liten. Det gjelder i så fall kun et par saker i året, og antageligvis kun i en overgangsperiode. Dette vil i så fall redusere virkningen noe, men forventes å ha liten betydning.

Det er liten/ingen usikkerhet knyttet til antall berørte og enhetsverdi.

Samlet vurdering av virkning

Det er forventet at Kartverket kan spare omtrent 2,7 millioner kroner i året. Dette tilsvarer en nyttevirkning av samme størrelsesorden. Tabellen nedenfor oppsummerer nyttevirkingen over



analyseperioden (2026-2046). Årsaken til at nåverdien er større i K1 er tidligere gevinstrealisering i K1 som følge av kortere investeringsperiode.

Tabell 7-22: Samfunnsøkonomisk nytte av reduserte kostnader knyttet til redusert postgang hos Kartverket. Tall i tabellen er neddiskontert til 2025 og oppgitt i faste 2025-kroner. Alle tall i millioner kroner.

Nåverdi over analyseperioden	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Forventningsverdi	26	24	24

7.4.7 Samlet oversikt prissatte nyttevirksomheter

Tabellen nedenfor oppsummerer de prissatte nyttevirksomhetene beskrevet i kapitlene over. Det er også beregnet en skattefinanseringsgevinst knyttet til de frigjorte ressursene i offentlig sektor (Kartverket og Skatteetaten) på 20 prosent.

Tabell 7-23: Sammenstilling prissatte nyttevirksomheter. Tall i tabellen er neddiskontert til 2025 og oppgitt i faste 2025-kroner. Alle tall er avrundet og oppgitt i millioner kroner.

Virkning	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Spart tid SKE – saksbehandling	39	149	247
Spart tid SKE – publikumshenvendelser	4	9	12
Spart tid KV - manuell saksbehandling	170	156	156
Spart tid KV – publikumshenvendelser	7	7	7
Spart tid skattepliktige	6	64	69
Reduserte kostnader papir og porto	26	24	24
Skattefinanseringsgevinst	49	69	89
Sum prissatte nyttevirksomheter NNV	301	477	605

7.5 Ikke-prissatte nyttevirksomheter

Det er konseptenes bidrag til endringer i opplysningenes kvalitet og tilgjengelighet som driver de ikke-prissatte nyttevirksomhetene. Økt kvalitet og tilgjengelighet gir følgende nyttevirksomheter:

1. Spart tid for øvrige offentlige myndigheter
2. Gevinster som følge av redusert økonomisk kriminalitet
3. Gevinster som følge av økt fleksibilitet og endringsevne
4. Gevinster som følge av redusert risiko og sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser
5. Gevinster som følge av bedre tjenester
6. Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige
7. Økt skatteproveny
8. Endringer i tidsbruk for profesjonelle medhjelpere

En vurdering av antall berørte, tiltakets påvirkning per berørt, enhetsverdien samt vurdering av utvikling over tid og usikkerhet, beskrives per nyttevirksomhet under.

7.5.1 Spart tid for øvrige offentlige myndigheter

Offentlige konsumenter/myndigheter har behov for eierskapsopplysninger til ulike formål. Med bedre tilgjengelighet og kvalitet på opplysningene vil offentlige konsumenter spare tid på å innhente, kvalitetssjekke og sammenstille den informasjonen de behøver for å løse sine respektive samfunnsoppdrag.

Vurdering av antall berørte

Eierskapsopplysninger er viktig for flere offentlige myndigheter. Kartleggingsrapporten fra 2023 baserer seg på innspill fra om lag 30 statlige myndigheter, samt flere kommuner og fylkeskommuner.



Opplysningene er viktige for utførelsen av samfunnsoppdragene til aktuelle myndigheter og anvendes til flere ulike formål.⁶⁸ Det er i hovedsak syv ulike formål hvor eierskapsopplysninger er sentrale:

- Utføre tilsyn (Finanstilsynet, Konkurransetilsynet, Tolletaten og Arbeidstilsynet)
- Stats- og samfunnssikkerhet (Politiet, Økokrim, DSB og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM))
- Forvaltning av skatt og avgift (Skatteetaten og kommunene (eiendomsskatt))
- Kommunal myndighetsutøvelse (kommuner og fylkeskommuner)
- Administrative oppgaver (flere offentlige myndigheter)
- Andre formål (NVE, Statens vegvesen, Domstolsadministrasjonen, SSB, relevante forskningsmiljøer)

Kommunene er identifisert som en særlig relevant brukergruppe og benytter disse opplysningene ofte. Eksempelvis oppgir Stavanger kommune at de alene bruker opplysninger om eierskap til fast eiendom flere titalls ganger om dagen. Trondheim kommune opplyser at korrekt eierskapsinformasjon er grunnmuren i all saksbehandling de foretar seg, og at det derfor er umulig å tallfeste et konkret antall saker – men at det er svært viktig. Videre oppgir Forsvarsbygg at de benytter opplysninger om eierskap til fast eiendom i flere hundre saker i uken. På sin side oppgir Domstolsadministrasjonen (v/ jordskifteretten) at de benytter opplysninger fra matrikkelen i alle sine saker.

Samlet vurderer vi derfor at det er et stort antall aktører som berøres.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Det er forventet at konseptene har middels til stor effekt på tidsbruken i offentlig sektor. Årsaken til dette er at mange aktører, eksempelvis kommuner og politiet, benytter tjenesteleverandører til å innhente informasjon i dag.⁶⁹ For disse aktørene vil den største forbedringen derfor komme i form av økt kvalitet på opplysningene.

Videre sender offentlige aktører og virksomheter inn mange typer dokumenter til tinglysing, og flere av disse sendes inn digitalt i dag. Eksempelvis kan matrikkeldokumenter fra kommuner, samt utleggsforretninger og meldinger om konkurs sendes inn digitalt. En del andre sakstyper er i dag imidlertid ikke tilrettelagt for digital innsending, blant annet på grunn av sakstypens kompleksitet. Mulighet til og tilrettelegging for å sende inn alle tinglysingssaker elektronisk vil gi en tidsbesparelse og redusere saksbehandlingstid. Selve arbeidet med innsending til tinglysing vil gå betydelig raskere sammenlignet med om man fysisk må skrive ut dokumenter, sørge for fysisk signatur og postgang.

Vi vurderer at det kan være en *middels* påvirkning for offentlige myndigheter i K1 som følge av de konseptuavhengige tiltakene for å bedre kvaliteten på dagens og fremtidige opplysninger, samt mulighet for digital tinglysing. Eksempelvis oppgir Statens vegvesen at oppryddingstiltakene (konseptuavhengig tiltak 1-4) vil gi redusert saksbehandlingstid og redusert risiko for prosjektforsinkelser. Dette har en positiv verdi også for samfunnet for øvrig. Kontrollmyndigheter slik som Økokrim oppgir at opprydding vil effektivisere søk. Tjenesteleverandører påpeker at oppryddingstiltakene vil øke datakvaliteten og forenkle saksbehandlingstiden for mange av deres kunder, som i mange tilfeller er offentlige myndigheter. Flere fylkeskommuner oppgir også at de bruker relativt mye tid på å «nøste opp» i eierskap knyttet til døde hjemmelshavere og å lete frem og kontakte riktig eier. Det er derfor et bredt spekter av offentlige myndigheter som kan spare tid som følge av de konseptuavhengige tiltakene.

Vi vurderer virkningen som *stor* i K2 og K3 fordi en standardisering av objekt (i K2) og subjekt og relasjon (i K3) vil sikre konsistens i opplysninger og mindre tid brukt på å sammenstille og tolke informasjon. I K3 vil også opplysningene ha større troverdighet, som trolig vil redusere tid brukt på å

⁶⁸ Kartverket, Skatteetaten og Brønnøysundregistrene (2023). [Kartlegging av offentlige myndigheters mulige bruk av opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom.](#)

⁶⁹ I arbeidet med denne utredningen har vi hatt dialog med Norkart, Ambita og Tietoevry, som leverer tjenester til både offentlige myndigheter og privat næringsliv. Disse tar betalt for sine tjenester.

kvalitetssikre data. I tillegg vil en totalmodernisering av matrikkel ha en stor virkning for kommuner spesielt.

Enhetsverdi for de berørte

For offentlige myndigheter har vi verdsatt tid til et gjennomsnitt av lønnskostnader for ulike yrkeskategorier, i både kommune og statsforvaltningen.⁷⁰ Dette utgjør en årslønn på omtrent 690 000 januar 2025-kroner. Den totale arbeidskraftkostnaden inkludert overhead (arbeidsgiveravgift og andre relevante kostnader, her satt til 30 prosent) blir om lag 898 000 kroner i året, eller 513 kroner i timen.⁷¹

Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

Det er stor usikkerhet knyttet til virkningen, både når det gjelder antall saker, tid brukt per sak i nullalternativet og forventet besparelse som følge av konseptene. Virkningen behandles derfor som ikke-prissatt, men med noen eksempelberegninger som illustrerer forventet størrelsesorden på virkning. Eksempelberegningene er vist i neste avsnitt. Det er grunn til å tro at antall saker der det er behov for opplysninger om eierskap til fast eiendom vil øke i tiden fremover.

Samlet vurdering av gevinster som følge av spart tid for øvrige offentlige myndigheter

Vi har gjort noen eksempelberegninger med ulike forutsetninger for offentlige myndigheter som har ulike samfunnsoppdrag. Dette er gjort for å illustrere mulig størrelsesorden på nyttevirkningene per år. Boksene under viser eksempelberegninger på spart tid for kommuner, domstolsadministrasjonen (v/ jordskifteretten) og Forsvarsbygg som følge av at oppgaver kan gjennomføres mer effektivt.⁷²

Boks 2: Eksempelberegning – spart tid for kommuner i saksbehandling.

Kommuner kan spare over 200 millioner over tiltakets levetid ved at det ryddes opp i registrering av offentlige eiere som hjemmels- og rettighetshavere

Kommuner har blant annet ansvar for drift og vedlikehold av kommunale veier. Kommuner vil sikre at riktig eier blir varslet i saker som gjelder kommunale veier, samt sikre at eier av offentlig umatrikulert veg blir varslet.

Som følge av opprydding i registreringen av offentlige eiere som hjemmels- og rettighetshavere (konseptuavhengig tiltak 7) anslår Stavanger kommune at hver saksbehandler vil spare 2-3 timer i måneden. Vi har fått oppgitt at i én avdeling som jobber med oppmåling, seksjonering, adressering og plan har omtrent 40 saksbehandlere behov for disse opplysningene og som vil kunne spare tid. Det er nærliggende å anta at problemstillingen vil gjelde for mange kommuner og som dermed vil spare tid ved at man rydder opp i registrering av offentlige eiere som hjemmels- og rettighetshavere.

Vi bruker Stavanger kommune som utgangspunkt for eksempelberegningen og for å vise tiltakets påvirkning for kommuner. Dersom man antar en gjennomsnittlig tidsbesparelse per saksbehandler på 2,5 timer per måned, gir dette totalt 1 200 timer spart årlig. Nasjonalt vil dette kunne gi en besparelse på 44 000 timer årlig.⁷³ Dette utgjør en besparelse på om lag 22,5 millioner kroner årlig og en nyttevirkning på om lag 206 millioner kroner i nåverdi over analyseperioden.

⁷⁰ Realister, sivilingeniører mv., Rådgivere innen økonomi, administrasjon og salg, Juridiske, samfunnsvitenskapelige og humanistiske yrker, Medarbeidere innen økonomi, administrasjon og salg og Kontormedarbeidere

⁷¹ Forutsatt at et årsverk utgjør 1750 timer.

⁷² I eksempelberegningene har vi forutsatt gevinstuttak fra 2032 og ikke lagt inn vekst i antall saker.

⁷³ For å aggregere 1 200 timer spart for Stavanger kommune til et nasjonalt nivå, må vi skalere timene opp. Stavanger kommune har ca. 150 000 innbyggere. Hele Norge har ca. 5,5 millioner innbyggere. Ved å dele 150 000 på 5,5 millioner får man en skaleringsfaktor på 37. En forutsetning for å kunne bruke denne skaleringsfaktoren er at saksbehandlerbehovet og tidsbesparelse er proporsjonal med



Samlet illustrerer eksempelberegningene (se flere eksempelberegninger i vedlegg E) at nyttevirkningene på dette området er potensielt store. Dette gjelder spesielt for kommuner, fordi de er en stor produsent og bruker av opplysninger på eiendomsområdet. For kommuner forventes de største virkningene å komme av økt kvalitet, samt en totalmodernisering av matrikkel og grunnbok. En tidsbesparelse på 10 prosent (som tilsvarer en effektivisering på om lag 5 minutter per sak ført i matrikkelen) som følge av mer effektiv matrikkelføring (K2 og K3) utgjør en årlig besparelse på 11,5 millioner kroner. Vi understreker at eksemplene overfor kun illustrerer noen områder vi kan forvente besparelser, og at faktisk besparelse for offentlige myndigheter trolig er vesentlig høyere i konseptene. For eksempel er eksempelberegningen i boks 2 kun ett av de konseptuavhengige tiltakene, mens de øvrige tiltakene i konseptene også vil ha stor effektiv effekt.

I K3 vil trolig tidsgevinsten, også for øvrige offentlige myndigheter, være noe større enn i K1 fordi man sparer enda mer tid på kvalitetssikring som følge av at alt samles i ett register med en felles standardisering av objekt, subjekt og relasjon. Vi har ikke grunnlag for å skille på størrelsen på virkningen i K2 og K3. Dette skyldes at flere offentlige myndigheter i dag bruker tjenesteleverandører til å sammenstille opplysninger og at endring i tidsbruk knyttet til sammenstilling vil være begrenset.

Tabell 7-24: Samlet vurdering av virkningen "Spart tid for øvrige offentlige myndigheter".

	K1	K2	K3
Spart til for øvrige offentlige myndigheter	Middels positiv Kvantum: <i>Middels positivt</i> Enhetsverdi: 513 kroner/t	Stor positiv Kvantum: <i>Stort positivt</i> Enhetsverdi: 513 kroner/t	Stor positiv Kvantum: <i>Stort positivt</i> Enhetsverdi: 513 kroner/t

7.5.2 Gevinster som følge av redusert økonomisk kriminalitet

Eierskap til eiendom kan knyttes til både økonomisk kriminalitet generelt og hvitvasking spesielt.⁷⁴ Hvitvasking gjennom eiendomsmarkedet er attraktivt fordi det er kapitalintensivt. Skjult eierskap øker risikoen for hvitvasking og skatteunndragelse betydelig.⁷⁵ Økt kvalitet og tilgjengelighet på opplysninger om eierskap til fast eiendom gjør det vanskeligere for kriminelle å skjule sine spor og begå ulovlige handlinger uten å bli oppdaget.

At offentlige kontrollvirksomheter settes i stand til å utføre arbeidet sitt bedre, bidrar til å avdekke useriøs og kriminell virksomhet. Dette gjør handlingsrommet for useriøs og kriminell virksomhet mindre, og fører til at det blir relativt mer attraktivt å være lovlydig. Det bidrar også til bedre konkurransevilkår for lovlydige foretak. Vi unngår at mer effektive lovlydige aktører konkurreres ut av mindre effektive aktører som skaffer seg ulovlige konkurransefortrinn, og flere ressurser kanaliseres inn i den hvite økonomien.

Kjøp og salg av kontraktsposisjoner kan eksempelvis være en metode for å unndra skatt. Videre kan blankoskjøter brukes som en strategi for å skjule eierskap i eiendom.⁷⁶ En plikt til å registrere flere eiendomstransaksjoner vil gi mer fullstendige og oppdaterte opplysninger om eierskap til fast eiendom og redusere handlingsrommet for økonomisk kriminalitet. Når vi fjerner alle de legitime årsakene til å ikke registrere eierskap til fast eiendom, vil det være enklere å avdekke tilfellene hvor manglende registrering er motivert av skatteunndragelse eller andre ulovlige forhold.

innbyggertall, og at Stavanger er en typisk kommune i effektivitet og organisering. Skaleringsfaktoren på 37 er trolig noe høy, da Stavanger kommune er stor og med stordriftsfordeler, sammenlignet med resten av kommune-Norge.

⁷⁴ Økokrim (2024). [Trusselvurdering 2024 – Den kriminelle økonomien](#)

⁷⁵ Gunleksen, I.M.N. & Lundal, B. (2024). [Økonomisk kriminalitet som følge av skjult eierskap i fast eiendom](#)

⁷⁶ Se forklaring på hvordan et blankoskjøte kan brukes for å skjule eierskap i kapittel 2.1.1



Vurdering av antall berørte

En rekke offentlige myndigheter benytter seg av eieropplysninger i utførelsen av sine oppgaver. Økt kvalitet i registrerte eieropplysninger vil gi disse myndighetene et bedre beslutningsgrunnlag. Hele samfunnet påvirkes av at handlingsrommet for kriminelle aktører blir mindre.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Konseptenes påvirkning på befolkningen avhenger i stor grad av hvilken verdi konseptene tilfører offentlige myndigheter og private aktører (profesjonelle medhjelpere) og i hvilken grad disse klarer å ta bedre beslutninger basert på informasjonen som er tilgjengelig.

Konsept 1 er vurdert til å gi kontrollmyndighetene effektivisering i søk som følge av en liten forbedring i kvaliteten på opplysningene. Ved oppslag i registrene vil kontrollmyndighetene være mer sikre på at de registrerte opplysningene stemmer og dermed ha et mindre behov for å kvalitetssikre disse. Videre vil en liten forbedring i opplysningenes nøyaktighet (i hvilken grad dataene korrekt representerer virkeligheten) kunne hjelpe kontrollmyndighetene i straffesaker med å hente inn riktig informasjon.

En liten forbedring i kvaliteten vil imidlertid ha liten innvirkning på muligheten for å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet. Mulighetsrommet for å begå økonomisk kriminalitet vil fortsatt være til stede. Tiltakene i K1 vil derfor ikke i tilstrekkelig grad gjøre kontrollmyndigheter i stand til å løse samfunnsoppdraget knyttet til økonomisk kriminalitet på en bedre måte. K1 er derfor vurdert til å ikke gi noen virkning, sammenlignet med nullalternativet.

K2 og K3 er forventet å ha en stor positiv virkning for både offentlige myndigheter og profesjonelle medhjelpere. Dette skyldes at K2 og K3 gir økt grad av fullstendighet, aktualitet, konsistens og nøyaktighet på opplysningene som registreres og tilgjengeliggjøres.

Eiendomsmeglere, eiendomsmeglingsforetak, samt rettshjelpere og advokater som driver eiendomsmeglingsvirksomhet, skal forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller med tilknytning til terrorfinansiering. Dette følger av hvitvaskingsregelverket⁷⁷. K2 og K3 vil kunne bidra til å gjøre profesjonelle medhjelpere bedre i stand til å oppfylle sine plikter knyttet til etterlevelse av hvitvaskingsdirektivet.

Høy grad av nøyaktighet, det vil si i hvilken grad dataene korrekt representerer virkeligheten, vil være den største driveren for virkningen i K2 og K3. Berikelse og tilgjengeliggjøring av data gir kontrollmyndighetene bedre forutsetninger for å analysere data og få en korrekt situasjonsforståelse. Standardisering av data og økt konsistens på tvers av registre, særlig i K3, øker anvendeligheten og bruksverdien for kontrollmyndigheter slik som Økokrim. Dette vil også øke verdien av dataene som bevis i rettsprosesser. I tillegg vil løpende og hendelsesbasert rapportering gjøre det vanskeligere å skjule seg bak at opplysninger ikke trenger å registreres. Dette bidrar til å innskrenke handlingsrommet. Virkningen er vurdert til stor positiv i K2 og K3, og skyldes at kontrollmyndigheter vil få mer og riktigere informasjon enn det de har i dag. Dette vil være en stor forbedring sammenlignet med nullalternativet. Vi har ikke grunnlag for å skille mellom virkningen i K2 og K3.

Enhetsnytt for de berørte

Tiltaket er forventet å forebygge økonomisk kriminalitet. Dette har **høy** enhetsverdi. Redusert handlingsrom for kriminelle aktører kan føre til besparelser i rettssystemet og hos kontrolletater, bedre konkurransevilkår og gi bedre sikkerhet for samfunnet. En varig reduksjon i økonomisk kriminalitet kan ha langsiktige positive effekter på samfunnet, som økonomisk vekst.

⁷⁷ Hvitvaskingsloven. (2018). *Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering* (LOV-2018-06-01-23). Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-23>



Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

Det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på virkningen, selv om virkningen er positiv. Størrelsen på virkningen vil i stor grad avhenge av hvilke tilganger profesjonelle medhjelpere gis til registrerte opplysninger om eiendommene og involverte aktører/subjekter. I tillegg avhenger størrelsen på virkningen i stor grad av hvordan og på hvilken måte offentlige myndigheter tar i bruk informasjonen i konseptene. Hvis informasjonen kun benyttes inn i de samme prosessene som i dag (men med noe bedre kvalitet) vil virkningen være relativt beskjedne, men hvis kvalitetshevingen fører til endringer i arbeidsprosesser (nye måter å jobbe på) vil virkningen potensielt kunne være mye større. Dette er diskutert i kapittel 7.9.4 (kobling opp mot andre registre og tjenester).

Som beskrevet i problembeskrivelsen går vi i retning av stadig mer økonomisk kriminalitet, der kompliserte eierstrukturer blant annet brukes for å skjule økonomisk kriminalitet. Dette tilsier at behovet for tiltak som reduserer handlingsrommet vil øke over tid.

Samlet vurdering av gevinster som følge av redusert økonomisk kriminalitet

Samlet vurderer vi at K1 har ingen eller ubetydelig virkning fordi det innebærer en minimal forbedring fra nullalternativet hva gjelder innskrenking av handlingsrommet for å begå økonomisk kriminalitet. De konseptuavhengige tiltakene vil ikke i nevneverdig grad styrke myndighetenes evne til å kontrollere og avdekke regelbrudd og andre ulovligheter. K2 og K3 har en stor positiv virkning fordi det blir enklere å se sammenhenger mellom flere typer opplysninger. Dette vil også kunne gjøre profesjonelle medhjelpere i bedre stand til å oppfylle sine plikter knyttet til etterlevelse av hvitvaskingsregelverket.

Tabell 7-25: Samlet vurdering av virkningen "Gevinster som følge av redusert økonomisk kriminalitet".

	K1	K2	K3
Gevinster som følge av redusert økonomisk kriminalitet	Ubetydelig/ingen Kvantum: <i>Verken positivt/negativt</i> Enhetsverdi: <i>Høy</i>	Stor positiv Kvantum: <i>Middels positivt</i> Enhetsverdi: <i>Høy</i>	Stor positiv Kvantum: <i>Middels positivt</i> Enhetsverdi: <i>Høy</i>

7.5.3 Gevinster som følge av økt fleksibilitet og endringsevne

I Norges nasjonale digitaliseringsstrategi frem mot 2030 har OECD vurdert at det trengs bærekraftige styrings- og finansieringsmodeller for nasjonale fellesløsninger.⁷⁸ De ser også et stort potensial for mer deling og bruk av offentlige data. Videre anbefales det en strategisk og samordnet tilnærming til bruk av kunstig intelligens (KI) i offentlig sektor. Ny teknologi vokser stadig frem, og utviklingen går raskt. Dagens løsninger er ikke tilstrekkelig fremtidsrettet for å sikre mer effektiv bruk av data, eksempelvis ved bruk av KI. Å utvikle sømløse digitale tjenester som setter brukeren i sentrum, krever at man tenker utover egen virksomhet. Digitalisering skal bidra til å gi innbyggere en enklere og tryggere hverdag, samt gjøre næringslivet mer konkurransedyktig og forbedre offentlig sektor. Her ligger det et stort potensial.

Som beskrevet i problembeskrivelsen vil trolig det observerte problemet forverres med tiden fordi dagens løsninger ikke har nødvendig endringsevne for å imøtekomme en rask digitaliseringsgrad. Teknologien som matrikkel og grunnbok er bygget på er basert på eldre og utdatert teknologi, og dette vanskeliggjør videreutvikling og vedlikehold av løsningene. Utdatert teknologi gjør det også utfordrende å dele data på tvers og få den kontrollen over eierskap til fast eiendom som man ønsker.

Et system med høy fleksibilitet og endringsevne er viktig for å kunne imøtekomme fremtidige behov. Fleksibilitet og endringsevne handler både om teknisk og funksjonell, organisatorisk og juridisk endringsevne. Det er disse som driver virkningen, og beskrives under.

⁷⁸ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). [Fremtidens digitale Norge - Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030](#)



Teknisk og funksjonell endringsevne handler om i hvilken grad de tekniske systemene er rigget for å imøtekomme fremtidige behov, både økt tilfang og distribusjon av data, endringer av data og ytelse i systemene. Dette handler også om evnen til å håndtere flere roller til eiendom, utover de som er dekket inn i dag.

Organisatorisk endringsevne handler om hvorvidt man har en styringsstruktur som legger til rette for enkel og effektiv styring. Her inngår også vurderinger av hvor enkelt det er å implementere nye endringer på tvers av offentlig forvaltning samt ansvarsdelingen mellom offentlige myndigheter.

Juridisk endringsevne handler om muligheter for og hvor enkelt det er å implementere fremtidige endringer i regelverk. Et eksempel er nye eller endrede krav fra EU som kan få konsekvenser for norsk regelverk. Juridisk endringsevne har betydning for både den tekniske og funksjonelle og den organisatoriske endringsevnen fordi regelverksutvikling- og endring i mange tilfeller er en forutsetning for å få til tekniske og organisatoriske endringer.

Vurdering av antall berørte

Tekniske systemer og en organisering med lav endringsevne innebærer at flere offentlige myndigheter ikke kan løse sitt samfunnsoppdrag på en effektiv måte. Dette påvirker hele befolkningen.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Behovet for endringer i matrikkel og grunnbok er trolig nærstående. I nullalternativet og K1 vil det være svært krevende å implementere større reformer og endringer. Det vil også være kostnadsdrivende da dagens løsninger medfører duplisering av Kartverkets løsninger for å dekke sektorspesifikke behov, fremfor å samordne en felles samfunnsinfrastruktur. Dette gjør fremtidige integrasjonsmuligheter mellom systemer vanskeligere. Det gjør også fremtidige endringer dyrere og kan komme til å kreve særskilt kompetanse for å kunne gjennomføres fordi dagens systemer er komplekse. I nullalternativet og K1 vil forvaltningskostnadene for matrikkelen og grunnbok gradvis øke. Dette følger blant annet av teknisk gjeld og for å kunne opprettholde dagens løsninger, og er dekket under forvaltningskostnader. Endringsevnen i K1 vil derfor være lik som i nullalternativet fordi man bygger videre på dagens løsninger, uten å endre grunninfrastrukturen. I nullalternativet og K1 risikerer man også å ikke kunne imøtekomme nye krav til endringer og større reformer, som potensielt vil kunne utløse behov for nye utredninger.

En totalmodernisering av matrikkel og grunnbok gjør at man er bedre i stand til å ta imot data som flyter inn i systemene og til å tilpasse seg nye behov. Modernisering vil også sikre god driftsstabilitet. Driftsstabilitet innebærer å redusere risikoen for nedetid og høy ytelse i systemene. Dette har særlig betydning for de aktørene som i dag har API-tilgang til matrikkel og grunnbok. I dag er det tungvint for eksterne aktører å integrere sine tjenester mot matrikkelen. Dette skyldes at API-ene er gamle, utdaterte og vanskelige å bruke. Som konsument kreves inngående kunnskap om systemene. Med modernisering gjør man tjenestene mer brukervennlige. Dette gjelder særlig for de tekniske brukerne som benytter API-er og delingsmekanismer. Det blir lettere å levere data inn i systemene samt enklere å hente data ut. Totalmoderniseringen av matrikkel og grunnbok vil gi en høy grad av teknisk og funksjonell endringsevne både i K2 og K3.

Den organisatoriske endringsevnen vurderes som lavere i K2, sammenlignet med K3. Dette skyldes hovedsakelig at forvaltningsansvaret fortsatt vil være desentralisert. Den organisatoriske endringsevnen er lavere når det er flere aktører med delvis overlappende ansvar. Hver myndighet kan etablere plikter overfor registreringspliktige for å løse egne samfunnsoppdrag. I K2 vil Kartverket forvalte objekter, mens Skatteetaten fortsatt vil forvalte et eget register med eieropplysninger. Resultatet er at prosessen vil bli mer komplisert og fragmentert for de registreringspliktige, noe som vil gjøre den organisatoriske endringsevnen dårligere. I K3 vil fag- og forvaltningsansvaret ligge hos én aktør. Dette gir en tydeligere ansvarsdeling og er lettere for både næringsliv og innbyggere å forholde seg til.



Videre vil den juridiske endringsevnen være størst i K3, fordi konseptet forutsetter at regelverk som berører eiendomsområdet vil være samordnet og harmonisert. Dette vil gjøre det lettere å implementere fremtidige regelverksendringer. Virkningen er derfor vurdert til å være middels i K2 og stor i K3.

Enhetsverdi for de berørte

Et viktig moment som må hensyntas her er viktigheten av å ivareta matrikkelen som en nasjonal fellesløsning.⁷⁹ Dette har en verdi i seg selv fordi en nasjonal fellesløsning er en byggekloss som kan brukes i utviklingen av flere offentlige digitale tjenester. Dette har en høy enhetsverdi. Vi har imidlertid vurdert enhetsverdien til middels. Grunnen til at verdien ikke er vurdert som høy, skyldes minimumsinvesteringen som er lagt inn i nullalternativet og som skal sikre at systemene ikke vil bryte sammen.

Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

Det er stor usikkerhet knyttet til virkningen. Størrelsen på virkningen avhenger i stor grad av hvilke behov som vil oppstå i fremtiden. Disse er det vanskelig å forutse. Størrelsene avhenger også av sannsynligheten for nye regelverksendringer, og risikoen knyttet til implementering av disse. Det er relativt stor sannsynlighet for at det vil være behov for regelverksendringer i løpet av analyseperioden utover det som skjer i nullalternativet.⁸⁰ Usikkerheten er knyttet til størrelsen på nye regelverksendringer og muligheten for å gjennomføre og implementere disse i nullalternativet. Dette vil avhenge av hva endringene består av, og som ikke er mulig å fastslå på nåværende tidspunkt.

Utfordringene knyttet til utdatert teknologi for matrikkel og grunnbok er også forventet å øke over tid, grunnet deres tekniske tilstand og muligheter for å videreutvikle og vedlikeholde løsningene. Dette vil gjelde utfordringer og kostnader utover det som er beskrevet om økningen i forvaltningskostnader i nullalternativet og K1 i kapittel 7.2.3.

Samlet vurdering av fleksibilitet og endringsevne

Vi vurderer at fleksibiliteten og endringsevnen i K1 er som i nullalternativet, derav ingen endring i K1. Det vil være en stor økning i teknisk og funksjonell endringsevne både i K2 og K3. Størrelsen på virkningen i K2 trekkes imidlertid ned som følge av lav grad av organisatorisk endringsevne i konseptet. Virkningen i K2 er derfor vurdert til middels. Utover stor endring i teknisk og funksjonell endringsevne i K3, vil den organisatoriske og juridiske endringsevnen være stor sammenlignet med nullalternativet. Det vil derfor være en stor positiv virkning i K3.

Tabell 7-26: Samlet vurdering av virkningen "Gevinster som følge av økt fleksibilitet og endringsevne".

	K1	K2	K3
Gevinster som følge av økt fleksibilitet og endringsevne	Ubetydelig/ingen Kvantum: <i>Verken positivt/negativt</i> Enhetsverdi: <i>Middels</i>	Middels positiv Kvantum: <i>Middels positivt</i> Enhetsverdi: <i>Middels</i>	Stor positiv Kvantum: <i>Stort positivt</i> Enhetsverdi: <i>Middels</i>

7.5.4 Gevinster som følge av redusert sårbarhet mot trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser

Redusert handlingsrom for kriminelle aktører og for aktører som kan utfordre nasjonal sikkerhet, kan også ha konsekvenser for nasjonale sikkerhetsinteresser. Redusert risiko på dette området kan medføre redusert sannsynlighet for tap av verdier ved bortfall av varer, tjenester eller kompetanse,

⁷⁹ Digitaliseringsdirektoratet (2022). [Nasjonale fellesløsninger – Matrikkelen](#)

⁸⁰ Eksempelvis ble det femte hvitvaskingsdirektivet innlemmet i EØS-avtalen i 2020. Reglene knyttet til dette [sjette hvitvaskingsdirektivet](#) er for tiden til vurdering av EØS/EFTA-statene for innlemmelse i EØS-avtalen. Det er derfor ikke usannsynlig at det vil komme nye endringer knyttet til dette i fremtiden.



fremmede staters uønskede tilgang til kunnskap, teknologi eller eiendom, eller at investeringer kan brukes til å påvirke beslutningstakere. Dette gjelder særlig utenlandske aktører. Disse kan ha eierinteresser i eiendom i Norge og være representert enten gjennom utenlandske privatpersoner som bor her, foretak de kontrollerer eller har eierandeler i, eller som investeringer i eiendom uten at det er noen annen form for registrert aktivitet i Norge.⁸¹ Konseptene legger til rette for entydig identifikasjon av utenlandske eiere. Dette kan gjøre det enklere å identifisere utenlandske personer eller selskap som bør undersøkes nærmere.

Matrikkelen er en nasjonal fellesløsning som brukes av mange offentlige etater, og modernisering av matrikkel og grunnbok gjør det enklere for myndigheter å dele informasjon. En forbedring av dagens systemer vil bidra til å styrke myndighetenes evne til å fange opp sikkerhetstruende virksomhet knyttet til eierskap til eiendom, som påpekt i Stortingsmelding 9⁸². Dette kan bidra til at risiko kan oppdages raskere. En modernisering av matrikkel og grunnbok gjør det lettere å tilrettelegge for et system som gjør at sikkerhetsmyndigheter får den nødvendige oversikten over eiendom av sikkerhetsmessig betydning. Et eksempel på dette er mulighet for å tilrettelegge for «flagging» av eiendommer som sikkerhetsmyndighetene kan følge med på. Dette vil gi sikkerhetsmyndigheter et bedre informasjons- og beslutningsgrunnlag.

Modernisering av dagens systemer vil også gi bedre driftsstabilitet og robusthet i systemene, det vil si mindre nedetid og høyere ytelse. Dette har også positive virkninger for nasjonal sikkerhet fordi man unngår i større grad at aktører kan utnytte eventuelle sårbarheter i systemene og som kan true nasjonal sikkerhet. Virkningen inntreffer først i K2 og K3 som følge av en totalmodernisering.

Vurdering av antall berørte

Det er en rekke offentlige myndigheter, herunder NSM, DSB, PST og Etterretningstjenester, som benytter seg av eieropplysninger, og som kan få økt kvalitet i beslutningsgrunnlaget deres. Hele samfunnet påvirkes av at handlingsrommet for kriminelle aktører blir mindre.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Konseptenes påvirkning på samfunnet avhenger i stor grad av hvilken verdi konseptene tilfører sikkerhetsmyndigheter og i hvilken grad disse klarer å ta bedre beslutninger basert på informasjonen som er tilgjengelig. Enkelte av de konseptuavhengige tiltakene, slik som mulighet til å registrere eierskap/bruksrett til boliger tilknyttet boligaksjeselskaper i grunnboken, kan gjøre sikkerhetsmyndigheter i bedre stand til å vurdere eventuelle sikkerhetsmessige konsekvenser overfor eiendommer av sikkerhetsmessig betydning. Dette vil derimot være i et begrenset antall tilfeller⁸³, og er vurdert å gi en minimal forbedring sammenlignet med dagens situasjon.

I K2 og K3 legges det opp til en løpende rapportering som vil gi bedre oversikt over eiendom av sikkerhetsmessig betydning. Dette kan gi myndigheter med et særskilt sikkerhetsansvar å få tilgang til informasjon som korrekt representerer virkeligheten. Sikkerhetsmyndighetene vil få en betydelig bedre mulighet til å holde oversikt over eiendomstransaksjoner som berører eiendommer av sikkerhetsmessig betydning, spesielt i K3. Med færre inkonsistenser og en stor forbedring i kvaliteten på opplysningene, vil myndighetene i større grad kunne avdekke forhold som truer nasjonal sikkerhet og avverge uønskede hendelser. Vi vurderer at virkningen trolig er noe større i K3 enn i K2, hovedsakelig på grunn av hvordan rapporteringsplikten er utformet. I K2 må den pliktige og

⁸¹ Meld. St. 9 (2022-2023). [Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet – Så åpent som mulig, så sikkert som nødvendig.](#)

⁸² Meld. St. 9 (2022-2023). [Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet – Så åpent som mulig, så sikkert som nødvendig.](#)

⁸³ Omfanget av aksjeleiligheter er ikke stort. Det finnes om lag 30 000 leiligheter av denne typen i Norge, spesielt utbredt i større byer. Disse har ikke nødvendigvis en strategisk geografisk plassering. I dialog med sikkerhetsmyndigheter har vi imidlertid fått oppgitt at kontroll over eiere av aksjeleiligheter vil kunne hjelpe, men kun gi en marginal forbedring.



hendelsesbaserte rapporteringen begrunnes innenfor rammene av skatteformål og skatteloven. Sikkerhetsformål er ikke et direkte formål med rapporteringen, men kan i praksis ha en sekundær anvendelse innenfor dette området. Dette kan gjøre det utfordrende å sanksjonere manglende etterlevelse, særlig når behovet for informasjonen ut fra skatteformål i praksis er årlig. I K3 etableres det derimot en ny, selvstendig rapporteringsplikt, som kan utformes målrettet og optimalt ut fra formålet – der nasjonal sikkerhet er en sentral begrunnelse. Dette gir trolig bedre forutsetninger for både etterlevelse og effektiv oppfølging. Vi vurderer derfor virkningen som middels i K2 og middels/stor i K3.

Merk at innføring av ervervskontroll også vil ha en positiv virkning i form av redusert sårbarhet og trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser. Dette er behandlet som en realopsjon og nærmere beskrevet i kapittel 7.9.1.

Enhetsverdi for de berørte

Tiltaket er forventet å redusere sårbarheten mot nasjonale sikkerhetsinteresser, som har **høy** enhetsverdi. Økt kontroll over hvem som eier og erverver eiendom i Norge til enhver tid kan gi bedre sikkerhet for samfunnet og økt trygghet for befolkningen. Redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser kan ha langsiktige positive effekter på samfunnet, som beskyttelse av Norges integritet, suverenitet, økonomi, forsvar, demokrati og naturressurser.

Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

Det er stor usikkerhet til størrelsen på virkningen, men liten usikkerhet knyttet til at virkningen er positiv i K2 og K3. Størrelsen på virkningen avhenger i stor grad av hvordan og på hvilken måte offentlige myndigheter tar informasjonen i bruk i konseptene. Hvis informasjonen kun benyttes av sikkerhetsmyndigheter inn i de samme prosessene som i dag (men med noe bedre kvalitet) vil virkningen være relativt beskjeden, men hvis kvalitetshevingen fører til endringer i arbeidsprosesser (nye måter å jobbe på) vil virkningen potensielt kunne være mye større. Dette er diskutert i kapittel 7.9.1 (ervervskontroll). Virkningen kan potensielt også bli større ved at de tekniske løsningene integreres mot andre registre slik at informasjonstilfanget blir større. Dette er diskutert i kapittel 7.9.4 (kobling opp mot andre registre og tjenester).

I K2 er det også større usikkerhet knyttet til om den foreslåtte rapporteringsplikten, som er begrunnet i skatteformål, faktisk vil gi vesentlige gevinster for nasjonal sikkerhet. Selv om formålet med rapporteringen ikke er økt sikkerhet, kan likevel rapporteringen i praksis ha en slik effekt. Vi vurderer derfor usikkerheten som større i K2 enn i K3, hvor det utarbeides og etableres en ny plikt med nasjonal sikkerhet som et eksplisitt formål.

I PST sin nasjonale sikkerhetsvurdering⁸⁴ fremheves strategisk oppkjøp av eiendom i Norge som et økonomisk virkemiddel som vil true nasjonale sikkerhetsinteresser fremover. Dette tilsier at behovet for tiltak som reduserer sårbarheten mot nasjonale sikkerhetsinteresser vil øke over tid.

Samlet vurdering av gevinster som følge av redusert sårbarhet mot trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser

Samlet vurderer vi at K1 har ingen eller ubetydelig virkning fordi det innebærer en minimal forbedring fra dagens tilstand når det gjelder redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser. De konseptuavhengige tiltakene vil ikke i nevneverdig grad styrke sikkerhetsmyndighetenes evne til å kontrollere og avdekke forhold av sikkerhetsmessig betydning.

Virkningen er forventet å være noe større i K3 enn i K2, som følge av ny nasjonal registreringsplikt. Dette vil i større grad sikre at man har kontroll over eiendommer av sikkerhetsmessig betydning. Årsaken til at virkningen ikke er vurdert til mer en middels positiv, skyldes at ervervskontroll og mulighet for kobling opp mot andre registre og tjenester er behandlet som realopsjoner. Nevnte

⁸⁴ PST (2025). [Nasjonal trusselvurdering 2025](#)



realopsjon vil imidlertid kunne gi en stor opsjon på nyttesiden, og kan gjennomføres i alle tre konseptene. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 7.9.1.

Tabell 7-27: Samlet vurdering av virkningen "Gevinster som følge av redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser".

	K1	K2	K3
Gevinster som følge av redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser	Ubetydelig/ingen Kvantum: <i>Verken positivt/negativt</i> Enhetsverdi: <i>Høy</i>	Middels positiv Kvantum: <i>Lite positivt</i> Enhetsverdi: <i>Høy</i>	Middels/stor positiv Kvantum: <i>Lite positivt</i> Enhetsverdi: <i>Høy</i>

7.5.5 Gevinster som følge av bedre tjenester

Med bedre kvalitet og tilgjengelighet på opplysninger om eierskap til fast eiendom kan offentlige myndigheter levere bedre tjenester til innbyggere og næringsliv. Som påpekt i Stortingsmelding 22 (2020-2021)⁸⁵ kan offentlige data som bearbeides eller kobles sammen med andre data, fra enten private eller offentlige kilder, bidra til bedre tjenester eller andre verdiskapende aktiviteter. Dette handler om at innbyggere får riktigere og raskere behandling av saker som omhandler eierskap og eiendom, eksempelvis saker knyttet til skatter og avgifter samt offentlige og kommunale saker.

Kartverket selv vil kunne øke sin kunnskap og kompetanse på eierskap, kunnskap om å dele data på nye måter med andre aktører, samt økte muligheter for å levere nye tjenester som man ikke leverer i dag. Dette vil sette Kartverket i stand til å levere enda bedre tjenester og veiledning til sine brukere.

Tjenesteleverandører leverer programvare, tjenester og produkter til mange kunder (eksempelvis kommuner, bank- og finanssektoren, advokater og eiendomsmevlere og politiet) som har behov for eierskaps- og eiendomsopplysninger. Ved en modernisering av matrikkel og grunnbok kan tjenesteleverandører bygge verdiskapende tjenester til sine kunder, som igjen vil kunne levere bedre tjenester til innbyggerne.

Vurdering av antall berørte

Det er krevende å anslå det totale behovet for opplysninger om eierskap til fast eiendom for offentlig og privat sektor. I tillegg til de offentlige aktørene beskrevet i kapittel 7.5.1 vil også private aktører slik som eksempelvis advokater og eiendomsmevlere, utbyggere og banker kunne levere bedre tjenester til sine kunder.

Om lag 1 000 ulike aktører har tilgang til matrikkelen gjennom API.⁸⁶ Enkelte av disse kan skrive inn i matrikkelen, mens andre har innsynsmulighet. De som har rolle som matrikkelfører, har mulighet til å både skrive og ha innsyn i matrikkelen. Et anslag for matrikkelens API-er er 20-30 millioner oppslag i døgnet. Det vil også være informasjonsformidling som foregår uten at det gjenspeiles i oppslag direkte mot matrikkelens API-er, for eksempel oppslag som gjøres via tredjeparter/tjenesteleverandører.

Tietoevry, som leverer tjenester til blant annet kommuner, politi, advokater og eiendomsmevlere og bank- og finansbransjen, opplyser at ble det gjort over 500 000 oppslag bare i hjemmelsinformasjon i 2024. Det er ikke differensiert på antall brukere, men tallet indikerer stor bruk av tjenesteleverandørenes tjenester. Videre anslår Norkart at de produserer rundt 100 000 meglerpakkeordrer i året, hvorav om lag 1 000 gjelder aksjeleiligheter. Mens ordinære meglerpakker produseres automatisk for så godt som hele landet, må tilsvarende meglerpakker for boenheter tilknyttet boligaksjeselskaper produseres manuelt.

Også en rekke andre aktører tilbyr tjenester, eller har viktige samfunnsoppgaver, basert på informasjon i matrikkelen og eller grunnboken. Dette gjelder blant annet Skatteetaten som bruker

⁸⁵ Meld. St. 22 (2020-2021). [Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon](#).

⁸⁶ Erfaringstall fra Kartverket



informasjonen i Skattemeldingen. Slike aktører vil også kunne levere bedre tjenester til befolkningen, for eksempel gjennom mer og bedre forhåndsutfylling av opplysninger inn i offentlige prosesser.

Tallene over sier noe om hvor mange som vil kunne få en direkte virkning, men en større del av samfunnet vil få en indirekte virkning. Nytttevirkningen vil derfor tilfalle store deler av eller hele samfunnet. Dersom kommunene eksempelvis kan behandle plan- og byggesøknader raskere, vil det kunne frigjøre kapasitet som kan redusere saksbehandlingstiden på andre områder. Dette understøtter politikernes mål om raskere behandling av byggesøknader.⁸⁷ Antall berørte er derfor vurdert som stor.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Virkningen kommer hovedsakelig i form av bedre veiledning, riktigere saksbehandling og redusert dokumentasjonsbyrde. Denne effekten er særlig stor i K3, da opplysningene forvaltes ett sted, med én myndighet å forholde seg til. I K3 vil vi ha grunndata med en stor forbedring i kvaliteten, sammenlignet med i dag. Både tjenesteleverandører og offentlige myndigheter som ikke benytter seg av tjenesteleverandører kan i større grad berike data og skape verdikende tjenester. Offentlige myndigheter og privat næringsliv vil kunne sjekke opplysningene direkte i registeret, uten å måtte involvere bruker. I de øvrige konseptene kan det fortsatt kunne være inkonsistenser hvor det kan være aktuelt å involvere bruker. En kvalitetsheving på opplysningene vil redusere dette behovet noe fordi offentlige myndigheter og privat næringsliv i større grad vil kunne stole på at opplysningene som er registrert, stemmer.

Dårlig kvalitet kan resultere i at vedtak blir fattet på uriktig grunnlag. Eksempelvis skaper døde hjemmelshavere i grunnboken utfordringer ved all kommunikasjon med eiere.⁸⁸ Opprydding vil gjøre at man kan unngå uheldige situasjoner for enkelte innbyggere som mottar feil informasjon, og avverge hendelser i forvaltningen knyttet til dette. Når eierskapsforhold er uklare, øker risikoen for feil – særlig i tilfeller der rettighetshavere ikke er varslet eller konsultert som påkrevd. Korrekte opplysninger i grunnboken styrker rettssikkerheten for innbyggere og næringsdrivende. Videre vil utsending av faktura også gå til riktig person, slik at innbyggere kan unngå merarbeid knyttet til at faktura sendes feil. For innbyggere kan dette oppleves som en forbedring av tjenester, og unngått merarbeid.

Økt kvalitet på opplysningene gjør Kartverket i bedre stand til å gi en raskere og smidigere kundedialog og veiledning. Det vil også gi riktigere saksbehandling, samt gjøre det enklere å veilede brukere til å rapportere riktig. Mulighet for å sende inn alle saker til tinglysing digitalt vil medføre en reduksjon i behovet for henvendelser til Kartverket. Gjennom digitale løsninger vil brukere kunne få bedre og lik veiledning. Innbyggere som er i kontakt med Kartverket vil derfor oppleve at tjenestene er mer sammenhengende og brukervennlige. En heldigital tinglysningsløsning gir samtidig bedre sporbarhet og loggføring i saksbehandlingen. Dette gir forbedret tilgang til dokumentasjon for brukere og myndigheter, og økt transparens.

Skattepliktige vil få en bedre brukeropplevelse når informasjonen de blir presentert med i skattemeldingen er mer fullstendig og oppdatert, som følge av økt kvalitet på opplysningene. Økt kvalitet gir også riktigere virkemiddelbruk på et tidligere tidspunkt, som fører til at flere opplever prosessen rundt innkreving av skatter som forutsigbar og riktig. Hendelsesorientert rapportering av eierskapsopplysninger gjør at skattepliktige får en gjenkjennelseeffekt av egen informasjon og dermed forstår mer av egen skattemelding. Denne effekten er særlig stor og inntreffer i K2 og K3.

Enhetsverdi for de berørte

Det er utfordrende å anslå enhetsverdien av at innbyggere og næringsliv får bedre tjenester. Riktigere saksbehandling og vedtak fattet på riktig grunnlag er imidlertid viktig for å sikre at innbyggere blir

⁸⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet (2025). [Raskere behandling og tydeliggjøring av dokumentasjonskrav i byggesøknader](#)

⁸⁸ Innspill fra Stavanger og Trondheim kommune



likebehandlet. Dette har igjen samfunnsøkonomiske verdier i form av mer stabil og produktiv økonomi og samfunnsutvikling. Videre kan innbyggere spare tid i møte med ulike offentlige instanser når tjenester blir bedre. Samtidig er det andre momenter som kan påvirke hvorvidt tjenester oppleves som bedre. Dette vil for eksempel avhenge av kommunikasjonsflyten med den enkelte myndighet. Enhetsverdien er derfor vurdert til liten.

Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

Det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på virkningen, men liten usikkerhet knyttet til at virkningen er positiv. Hvorvidt en ny løsning for sammenstilling av eierskapsopplysninger til fast eiendom (K2 og K3) faktisk resulterer i bedre tjenester, avhenger i stor grad av hvordan myndighetene og private aktører tar informasjonen i bruk. Hvis informasjonen kun benyttes inn i de samme prosessene som i dag (men med noe bedre kvalitet) vil virkningen være begrenset, men hvis kvalitetshevingen fører til endringer i arbeidsprosesser (nye måter å jobbe på), vil virkningen potensielt kunne være mye større. Vi vurderer usikkerheten som størst i K2, da mange av aktørene som bruker tjenesteleverandører i dag med mindre sannsynlighet vil endre dagens arbeidsprosesser.

Samlet vurdering av gevinster som følge av bedre tjenester

Samlet vurderer vi at virkningen er liten positiv i K1, fordi man får en kvalitetsheving på opplysningene sammenlignet med nullalternativet. Virkningen kommer hovedsakelig gjennom redusert dokumentasjonsbyrde. Den største gevinsten er forventet å komme i form av færre feil, både i saksbehandling, vedtak og skattegrunnlag – som reduserer dokumentasjonsbyrden for bruker ytterligere. Vi har ikke grunnlag for å skille på størrelsen på virkningen i K2 og K3 fordi begge konseptene innebærer en totalmodernisering av matrikkel og grunnbok og hendelsesrapportering. Dette gir følgende vurdering:

Tabell 7-28: Samlet vurdering av virkningen "Gevinster som følge av bedre tjenester".

	K1	K2	K3
Gevinster som følge av bedre tjenester	Liten positiv Kvantum: <i>Middels positivt</i> Enhetsverdi: <i>Liten</i>	Middels positiv Kvantum: <i>Stort positivt</i> Enhetsverdi: <i>Liten</i>	Middels positiv Kvantum: <i>Stort positivt</i> Enhetsverdi: <i>Liten</i>

7.5.6 Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige

Når opplysninger om eierskap til fast eiendom får økt kvalitet og bedre tilgjengelighet, får offentlige myndigheter bedre informasjon. Det vil gi bedre treffsikkerhet, en mer effektiv kontroll og bidrar til at beslutninger tas på riktigere grunnlag. Dette kan styrke befolkningens tillit til det offentlige. Tilliten påvirkes både direkte og indirekte:

1. Direkte: Vissheten om at myndighetene har god og tilstrekkelig informasjon om hvem som eier og erverver fast eiendom i Norge kan påvirke tilliten direkte. I tillegg vil vissheten om at informasjon er tilgjengelig for de som trenger det ha en direkte påvirkning på tillit.
2. Indirekte: Når det offentlige får bedre tilgang til opplysninger reduseres sannsynligheten for uønskede hendelser, noe som igjen kan påvirke tilliten til det offentlige. Dette avhenger igjen av de øvrige virkningene i analysen, som økonomisk kriminalitet, nasjonale sikkerhetsinteresser, endringsevne, bedre tjenester osv. I tillegg kan etablering av en autorativ kilde til eierskaps- og eiendomsopplysninger redusere ukritisk bruk av kilder i offentlig sektor, og følgelig påvirke tilliten til det offentlige.

Vurdering av antall berørte

En stor del eller hele befolkningen påvirkes.



Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Virkningen treffer hele befolkningen, men tiltakets påvirkning per berørt er noe mer usikker. Sammenlignet med andre OECD-land har innbyggerne i Norge høy tillit⁸⁹ og er stort sett tilfredse med offentlige tjenester⁹⁰. Innbyggerundersøkelsen til DFØ (2024) viser at den norske befolkningen har høy tillit til at forhåndsutfylte skjema fra det offentlige, slik som for eksempel skattemeldingen, er korrekt. På en skala fra 1-10 svarer innbyggerne i Norge i snitt 6 på at de har tillit til at sine personopplysninger i offentlige registre oppbevares på en sikker måte. Norge har i dag også gode opplysninger på eierskaps- og eiendomsområdet, sammenlignet med andre land.

K1 gir myndighetene og andre aktører som bruker informasjon fra grunnboken noe bedre informasjon som følge av kvaliteten på opplysningene i grunnboken blir bedre. Økt kvalitet på opplysningene i grunnboken resulterer i færre feil hos Kartverket, Skatteetaten, kommuner og andre offentlige myndigheter som baserer seg på informasjonen fra denne. Dette gir økt tillit til kvalitet og likebehandling i tinglysingsprosessen. Samtidig vil myndighetene ikke ha informasjon om andre eiendomsdisposisjoner enn de som er tinglyst. Vi vurderer derfor at tilliten til det offentlige påvirkes direkte i *liten positiv* grad i K1. Videre vil K1 vil ha begrenset virkning på sannsynligheten for alvorlige uønskede hendelser, og har derfor ingen indirekte virkning på tillit.

I K2 vil myndighetene ha bedre og mer oppdatert informasjon om eierskap til fast eiendom, fordi rapporteringen blir hendelsesbasert, sammenlignet med K1. Vissheten om at myndighetene har bedre informasjon om eierskap til fast eiendom forventes å ha en direkte positiv virkning på tillit. Den indirekte påvirkningen på tillit vurderes i utgangspunktet som stor, da mer oppdaterte opplysninger, samt informasjon om kontraktsposisjoner og blankoskjøter reduserer sannsynligheten for alvorlige uønskede hendelser. Virkningen begrenses imidlertid noe av at forvaltningen av opplysningene ligger spredt, og at det kan oppstå inkonsistenser og uoversiktigheter. Kvantumet vurderes derfor til *middels positivt*.

Til forskjell fra K2 vil opplysninger om eierskap til fast eiendom i K3 være mer oversiktlige og konsistente fordi opplysningene forvaltes ett sted. Dette forventes å ha en middels positiv direkte påvirkning på tillit. I likhet med K2 vil mer oppdaterte opplysninger, samt informasjon om reelt eierskap i forbindelse med erverv hvor det blir brukt blankoskjøter eller omsetning av kontraktsposisjoner i utbyggingsprosjekter, redusere sannsynligheten for alvorlige uønskede hendelser, og i stor grad påvirke tilliten indirekte. Totalt vurderes derfor kvantumet som *middels positivt*.

Enhetsverdi per berørt

Tillit til offentlige institusjoner avhenger av folks oppfatning av om myndighetene er åpne, rettfærdige og har integritet, samt hvorvidt de opplever at myndighetene er i stand til å levere gode tjenester og løse viktige samfunnsutfordringer.⁹¹ Det er veldokumentert at høy grad av tillit gir viktige samfunnsgevinster⁹², og er en driver for økonomisk utvikling og vekst, lavere transaksjonskostnader, lavere sosial uro og økt oppslutning om offentlig politikk og tiltak.

For å vurdere enhetsverdien av gevinster som følge av økt tillit til det offentlige, ser vi hen til spørreundersøkelsen som ble sendt ut til et representativt utvalg i forbindelse med konseptvalgutredningen knyttet til eierskapsopplysninger aksjer⁹³. I undersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til ulike hypotetiske uønskede hendelser som kan oppstå som følge av manglende informasjon om aksjeeierskap. Resultatene viste at tilliten til det offentlig i stor grad påvirkes av slike

⁸⁹ OECD (2022). [Drivers of Trust in Public Institutions in Norway](#)

⁹⁰ DFØ (08.03.2024). [Innbyggerundersøkelsen 2024](#)

⁹¹ DFØ (2023). [Hva skaper til tillit til myndighetene?](#)

⁹² Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2023). [Åpenhet og tillit](#)

⁹³ Skatteetaten og Brønnøysundregistrene (2024). [Konseptvalgutredning Eierskapsopplysninger aksjer](#)

hendelser. Dette taler isolert sett for høy enhetsverdi og det er grunn til å tro at tilsvarende vil gjelde for eierskap til fast eiendom.

I samme undersøkelse ble respondentene videre bedt om å rangere en rekke kjennetegn ved et demokratisk samfunn, hvor åpenhet om hvem som eier aksjer var ett av disse, fra viktigst til minst viktig. Åpenhet om hvem som eier aksjer ble rangert som nest minst viktig. Sett i sammenheng med andre kjennetegn som er viktige ved et demokratisk samfunn indikerer dette en noe lavere enhetsverdi per berørt. Vi vurderer derfor enhetsverdien per berørt til *middels* og likt for alle konseptene.

Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

Som beskrevet i problembeskrivelsen, er det grunn til å tro at samfunnet beveger seg i retning av økte krav om åpenhet. En rekke medieavsløringer de siste årene har trolig også bidratt til et økt fokus på åpenhet.⁹⁴ Resultatene fra DFØs Innbyggerundersøkelse fra 2024⁹⁵ viser at både tillit til og tilfredshet med offentlige tjenester har hatt en svak nedadgående trend siden 2021. Økt oppmerksomhet rundt den geopolitiske situasjonen og økonomisk kriminalitet, kan også påvirke tillitsnivået negativt dersom uønskede hendelser oppstår. Samlet forventes tilliten å bli mer sårbar i årene som kommer og det er derfor viktigere at opplysningene om eierskap til fast eiendom er riktige og har god kvalitet, slik at man styrker troverdigheten til det offentlige. Dette taler for at størrelsen på virkningen av tiltakene kan øke over tid.

Samlet vurdering av gevinster som følge av økt tillit til det offentlige

Samlet vurderer vi at virkningen er liten positiv i K1 og middels positiv i K2 og K3. K3 er imidlertid forventet å ha noe større effekt enn K2, hovedsakelig gjennom den indirekte kanalen (mulighet for å redusere sannsynligheten for uønskede hendelser). Dette skyldes at myndighetene i K3 får mer oversiktlige og konsistente opplysninger fordi de forvaltes ett sted, noe som vil gjøre det enklere å se opplysninger i sammenheng og dermed lettere å oppdage «smutthull». Fordi uønskede hendelser er vanskelig kvantifiserbare, finner vi derimot ikke grunnlag for å skille mellom konsept K2 og K3.

Tabell 7-29: Samlet vurdering av virkningen "Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige".

	K1	K2	K3
Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige	Liten positiv Kvantum: <i>Lite positivt</i> Enhetsverdi: <i>Middels</i>	Middels positiv Kvantum: <i>Middels positivt</i> Enhetsverdi: <i>Middels</i>	Middels positiv Kvantum: <i>Middels positivt</i> Enhetsverdi: <i>Middels</i>

7.5.7 Økt skatteproveny

Eierskap til fast eiendom er relevant i alle innkrevingssaker hos Skatteetaten. Økt kvalitet på dataen gjør at Skatteetaten fanger opp flere skattepliktige transaksjoner og får en større del av eiendomsmassen til formues- og eiendomsbeskatning. Nytttevirkningene vil først og fremst drives av økt rettidig innbetaling og mer effektiv virkemiddelbruk.

Vurdering av antall berørte

Hele befolkningen påvirkes av økt skatteproveny, da økte skatteinntekter gir et positivt bidrag til offentlige budsjetter.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Det er krevende å vurdere potensiale for økt proveny, fordi man ikke vet hvor mye som går tapt i dag. Det er identifisert potensiale for økt skatteproveny på flere områder, men hovedsakelig innen eiendomsskatt og formuesskatt. Det er estimert at omtrent 100 milliarder kroner er oppført på

⁹⁴ Se for eksempel Dagens Næringsliv sin artikkelserie [Hvem eier Norge?](#), «Russerhyttene» ved [Bardufoss](#) og [Salg av Svalbard-eiendom](#)

⁹⁵ DFØ (08.03.2024). [Innbyggerundersøkelsen 2024](#)



eiendommer med ukjent eier.⁹⁶ Det betyr at det underliggende skattegrunnlaget er betydelig, men det er usikkert hvor stor andel som faktisk burde vært skattlagt, samt hvor mye som kan kreves inn gjennom tiltakene i de ulike konseptene. I avsnittet om samlede vurderinger har vi inkludert flere eksempelberegninger som illustrerer den potensielle størrelsesordenen på virkningen. Gevinstene henger særlig sammen med forretningsbrukstilfellene til Skatteetaten. Disse er utdypet i vedlegg D.

Enhetsnytt per berørt

Økt proveny fra utenlandske aktører bidrar direkte til offentlige budsjetter, mens proveny fra norske aktører har en positiv skattefinansieringsgevinst på 20 prosent av ny provenyinntekt. Siden det kun er skattefinansieringsgevinsten som medregnes, vurderes enhetsverdien til liten.

Vurdering av usikkerhet og utvikling over tid

Det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på virkningen, men liten usikkerhet knyttet til fortegnet på virkningen. Usikkerheten drives særlig av at det mangler kunnskap om hvor mye som unndras i dag (trolig store mørketall).

Samlet vurdering av virkning

Som et illustrativt regneeksempel er det gjort en beregning av det potensielle skatteprovenyet fra eiendommer med ukjent eier, både med hensyn til formuesskatt og eiendomsskatt. Disse er oppgitt i boksen nedenfor.

Boks 3: Eksempelberegninger økt proveny. Kilde: Skatteetaten.

Eksempelberegning – formuesskatt	Eksempelberegning – eiendomsskatt
Den antatte samlede markedsverdien til eiendommer registrert på ukjente eiere er 100 milliarder kroner. Med en gjennomsnittlig formuesrabatt på 50 prosent gir dette et samlet formuesskattegrunnlag på 50 milliarder kroner.	325 av 357 kommuner (91 prosent) har innført eiendomsskatt. Det legges til grunn samme markedsverdi for eiendommer med ukjent eier, altså 100 milliarder kroner. Etter fradrag for bunnfradrag og andre rabatter (50 prosent), anslås skattegrunnlaget til 50 milliarder kroner.
Vi legger til grunn at formuesskatt fastsettes for om lag 30 prosent av dette grunnlaget, noe som tilsvarer en skattemessig formuesverdi på 15 milliarder kroner.	Det antas at eiendomsskatt fastsettes for 70 prosent av dette grunnlaget, tilsvarende 35 milliarder kroner.
Vi antar at vi kan øke formuesskatt fra eiendommer med ukjent eier med 1 prosent, som følge av tiltakene i konseptene. Dette gir en forventet økning i formuesskatten fra eiendommer med ukjent eier på om lag 150 millioner kroner årlig. Dette utgjør en skattefinansieringsgevinst på 30 millioner kroner per år, som følge av reduserte behov for annen finansiering eller bedre ressursutnyttelse.	Med en gjennomsnittlig skattesats på 3,2 promille (0,32 prosent), som rapportert av SSB for boliger og fritidsboliger, utgjør den estimerte årlige økningen i eiendomsskatt 112 millioner kroner årlig. Dette utgjør en skattefinansieringsgevinst på 22,4 millioner kroner årlig.
<i>Over analyseperioden utgjør dette 450 millioner kroner i NNV (for K3).</i>	<i>Over analyseperioden utgjør dette 336 millioner kroner i NNV (for K3).</i>

⁹⁶ Forutsetningene for beregningen er som følger: Antall eiendommer med ukjent eier: 60.000 eiendommer. Gjennomsnittsverdi boligeiendom: 2,8 mill. Beregnet brutto markedsverdi som gjennomsnittsbolig: 160 milliarder kroner. Kompensering for at alle eiendommer ikke er bolig: 60% av bruttogrunnlaget.



Samlet illustrerer eksempelberegningene et stort potensial. I tillegg tror Skatteetaten at det med tiltakene i konseptene vil være mulig å innhente mer proveny fra eiendommer i utlandet (som eies av norske aktører), uten at vi har kunnet eksempelberegne et størrelsesomfang her.

Skatteetaten anslår at provenyvirkningen vil være lavere i K1 enn i K2 og K3. Det er estimert at effekten i K1 vil utgjøre om lag 60–80 prosent av virkningen i K2 og K3, når det gjelder eiendoms- og formuesskatt. For eiendommer eid i utlandet forventes det kun proveny i K2 og K3, ettersom denne gevinsten er knyttet til nye forretningsbrukstilfeller som kun gjennomføres i disse konseptene. Samlet vurderer vi derfor virkningen til liten positiv i K1, og middels positiv i K2 og K3.

Tabell 7-30: Samlet vurdering av virkningen «Økt skatteproveny».

	K1	K2	K3
Økt skatteproveny	Liten positiv Kvantum: <i>Middels positivt</i> Enhetsverdi: <i>Liten</i>	Middels positiv Kvantum: <i>Stort positivt</i> Enhetsverdi: <i>Liten</i>	Middels positiv Kvantum: <i>Stort positivt</i> Enhetsverdi: <i>Liten</i>

7.5.8 Endringer i tidsbruk for profesjonelle medhjelpere

I likhet med flere offentlige myndigheter (se eksempelberegninger i kapittel 7.5.1) bruker profesjonelle medhjelpere i dag også tid på å lete frem til reelle eiere av fast eiendom. Dette resulterer i at flere profesjonelle medhjelpere må foreta opprydding selv før en eiendomsoverdragelse kan skje. Dette skaper merarbeid. Opprydding må også gjøres for å ivareta pliktene knyttet til etterlevelse av hvitvaskingsdirektivet.

Vurdering av antall berørte

Alle profesjonelle medhjelpere vil kunne spare tid som følge av de konseptuavhengige tiltakene som gjennomføres. Norske eiendomsmeglingsforetak sysselsetter om lag 6 000 mennesker.⁹⁷ I tillegg kommer advokater med eiendomsmegling i egen praksis og regnskapsførere.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Profesjonelle medhjelpere vil kunne spare noe tid ved at det iverksettes kvalitetshevende tiltak som vil gi større samsvar mellom opplysningene i grunnboka og reell eier. Den sparte tiden er et resultat av at de slipper å rydde opp selv, særlig det som gjelder å rydde i gamle feilopplysninger som utskiftede dødsbo og gamle utløpte heftelser mm.⁹⁸ De vil også kunne stole mer på de opplysningene som er registrert. Det er imidlertid kun i et fåtall av totalt antall eiendomshandler hvor profesjonelle medhjelpere bistår, at det kan ta lang tid å nøste opp i eierskap og hvor saken anses som særlig krevende.⁹⁹ Denne virkningen vil inntreffe i alle konseptene og er derfor vurdert til å gi en liten positiv virkning.

Den tiden medhjelpere kan spare ved oppryddingstiltak vil i noen grad oppveies av at disse i K2 og K3 får en økt rapporteringsbyrde, og en økning i tid brukt på rapportering. Samtidig er dette kun én av oppgavene som profesjonelle utfører i forbindelse med eiendomsoverdragelser. Intervjuer vi har gjennomført tyder på at den utvidede rapporteringen trolig kan integreres som en del av dagens rapporteringsløsninger, slik at den totale rapporteringsbyrden ikke vil oppleves som så stor.

Den utvidede rapporteringsplikten vil også kunne gjøre det enklere for profesjonelle medhjelpere å ivareta sitt ansvar i hvitvaskingsregelverket. Vi vurderer derfor at tilgangen til mer informasjon i K2 og

⁹⁷ Eiendom Norge (2025). [Hva er bransjen?](#)

⁹⁸ Innspill fra Advokatforeningen, mailkorrespondanse 15.05.2025

⁹⁹ Norges Eiendomsmeglerforbund anslår at dette er tilfellet i under 5 prosent av alle eiendomsoverdragelser. I slike krevende saker kan det ta opp i mot et halvt år å nøste opp i eierskap.



K3 sett opp mot en noe økt rapporteringsbyrde, ikke vil gi noen netto endring i tidsbruk for profesjonelle medhjelpere.

Enhetsverdi for de berørte

For private aktører har vi verdsatt tid til et gjennomsnitt av lønnskostnader for ulike yrkeskategorier, i både privat sektor.¹⁰⁰ Dette utgjør en årslønn på omtrent 900 000 januar 2025-kroner. Den totale årsverkkostnaden inkludert overhead (arbeidsgiveravgift og andre relevante kostnader, her satt til 30 prosent) blir om lag 1,2 millioner kroner i året, eller 669 kroner i timen.¹⁰¹

Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

Det er noe usikkerhet knyttet til størrelsen på virkningen. Størrelsen på virkningen avhenger i stor grad av om rapporteringsbyrden vil øke eller forbli uendret. Hvor enkelt det er å integrere den utvidede rapporteringen i K2 og K3 som en del av dagens rapporteringsløsninger, vil kunne variere mellom disse konseptene fordi rapporteringen i K2 skjer til Skatteetaten, mens rapporteringen i K3 skjer til Kartverket. Vi vurderer usikkerheten som størst i K2 da meglere ikke rapporterer til Skatteetaten i dag. I K2 vil derfor rapporteringsbyrden kunne øke noe mer enn i K3.

Det er grunn til å tro at behovet for samordning i rapporteringsprosessene for profesjonelle medhjelpere vil øke i tiden fremover, som følge av økte krav. Samordning av prosesser er avgjørende for å hindre dobbelrapportering i flere ledd.

Samlet vurdering av endringer i tidsbruk for profesjonelle medhjelpere

Vi vurderer at virkningen er liten positiv og lik i alle konsepter. Dette skyldes at medhjelpere slipper å «rydde opp» selv og bruker mindre tid på kvalitetssikring.

Tabell 7-31: Samlet vurdering av virkningen "Endringer i tidsbruk for profesjonelle medhjelpere".

	K1	K2	K3
Endringer i tidsbruk for profesjonelle medhjelpere	Liten positiv Kvantum: <i>Lite positivt</i> Enhetsverdi: 669 kr/t	Liten positiv Kvantum: <i>Lite positivt</i> Enhetsverdi: 669 kr/t	Liten positiv Kvantum: <i>Lite positivt</i> Enhetsverdi: 669 kr/t

¹⁰⁰ Realister, sivilingeniører, rådgivere innen økonomi, administrasjon og salg, IKT-rådgivere, Juridiske, samfunnsvitenskapelige og humanistiske yrker og IKT-teknikere

¹⁰¹ Forutsatt at et årsverk utgjør 1 750 timer.



7.6 Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Tabellen nedenfor oppsummerer de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene relativt til nullalternativet for konseptene.

Tabell 7-32: Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Tall i tabellen er neddiskontert til 2025 og oppgitt i faste 2025-kroner. Alle tall i millioner kroner.

Virkning	K0	K1	K2	K3
Investeringskostnad (NNV)	0	-371	-1 981	-2 027
Forvaltningskostnad (NNV)	0	-379	-327	-513
Prissatt nytte (NNV)	0	301	477	605
Prissatt nettonytte (NNV)		-449	-1 831	-1 935
Spart tid for øvrige offentlige myndigheter	0	Middels positiv	Stor positiv	Stor positiv
Gevinster som følge av redusert økonomisk kriminalitet	0	Ingen virkning	Stor positiv	Stor positiv
Gevinster som følge av økt fleksibilitet og endringsevne	0	Ingen virkning	Middels positiv	Stor positiv
Gevinster som følge av redusert sårbarhet mot trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser	0	Ingen virkning	Middels positiv	Middels/stor positiv
Gevinster som følge av bedre tjenester	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Økt skatteproveny	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Endringer i tidsbruk for profesjonelle medhjelpere	0	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv
Rangering samfunnsøkonomisk lønnsomhet	4	3	2	1

Oppsummert viser tabellen at basert på de prissatte virkningene har alle de analyserte konseptene en negativ netto nåverdi sammenlignet med nullalternativet. Det er store forskjeller mellom K1 og K2/K3 både når det gjelder kostnader og nyttevirkinger. K1 gir hovedsakelig effektiviseringsvirkinger, men har liten virkning på de øvrige områdene. Dette skyldes at nyttevirkningene i konsept 1 begrenses av at man bygger videre på dagens systemer og infrastruktur, til tross for at moderniseringsbehovet i disse løsningene er stort.

K2 og K3 inneholder tre tiltak som har store nyttevirkinger:

- **Totalmodernisering av registrering på eiendomsområdet** som gir betydelige nyttevirkinger og muligheter, særlig i form av bedre tjenester og økt fleksibilitet og endringsevne



- **Pliktig registrering og mer hendelsesbasert innrapportering til Skatteetaten (K2)/Kartverket (K3).** Dette har nyttevirkinger i form av redusert økonomisk kriminalitet og økt nasjonal sikkerhet, samt økt skatteproveny.
- **Standardisering av objektdefinisjoner.** Dette gir økt kvalitet og mer tilgjengelige opplysninger, og påvirker alle virkningene.

Vi vurderer at nyttevirkningene av tiltakene overstiger kostnadene, og rangerer derfor både K2 og K3 høyere enn K1. Til tross for at kostnadene er store, indikerer eksempelberegningene betydelige besparelser for offentlige myndigheter. En eksempelberegning av ett av de konseptuavhengige tiltakene, indikerer alene et effektiviseringspotensial på anslagsvis 150–250 millioner kroner over analyseperioden. Dette representerer kun en brøkdel av det samlede potensialet – den reelle effekten antas å være mange ganger så høy. I tillegg er det identifisert en potensiell proveny-økning (skattefinanseringsgevinst) i størrelsesorden 700–800 millioner kroner, samt et ytterligere potensial knyttet til eiendom i utlandet som ikke er eksempelberegnet. Videre forventes positive virkninger knyttet til økt nasjonal sikkerhet og redusert økonomisk kriminalitet, med en estimert verdi som minst tilsvarer de økonomiske gevinstene som er eksempelberegnet. Samlet vurderer vi derfor at de ikke-prissatte nyttevirkningene for K2 og K3 overstiger den negative nettonytten på henholdsvis 1,8 milliarder og 1,9 milliarder, og vurderer begge konseptene som samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Vi rangerer K3 over K2, som i praksis tilsier at vi vurderer at forskjellen mellom konseptene innenfor virkningene økt fleksibilitet og endringsevne og nasjonal sikkerhet er verdt minst 104 millioner kroner over analyseperioden på 21 år. Dette vurderes som sannsynlig, da særlig nasjonal sikkerhet har høy verdi. For at K3 skal være lønnsomt må summen av de ikke-prissatte virkningene være verdt minst 1 935 millioner kroner i nåverdi over levetiden til konseptet. Dette tilsier en årlig annuitet på 200 millioner kroner. Det vil si at hver innbygger over 18 år i gjennomsnitt må være villig til å betale 45 kroner årlig. Vi vurderer det som sannsynlig at befolkningen er villig til dette for nyttevirkningene det medfører, spesielt knyttet til redusert sårbarhet, redusert økonomisk kriminalitet og økt tillit til det offentlige. Store offentlige konsumenter, eksempelvis Økokrim, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politiet og Forsvarsbygg, har trolig høyere betalingsvillighet, mens noen vil ha lavere.

Videre har vi rangert K1 høyere enn nullalternativet. Dette innebærer at vi vurderer de ikke-prissatte nyttevirkningene til å ha en verdi som minst tilsvarer 449 millioner kroner over analyseperioden. Dette vurderes som sannsynlig, og dermed blir også K1 samfunnsøkonomisk lønnsomt. Flere av eksempelberegningene som illustrerer gevinster for offentlige myndigheter, er også relevante for K1, og indikerer at gevinster i denne størrelsesorden kan oppnås alene gjennom denne virkningen.

7.7 Følsomhetsanalyser

På et tidlig tidspunkt vil det alltid være usikkerhet i alternativanalysen utover det som tas høyde for i usikkerhetsanalysene. Vi har derfor gjennomført noen utvalgte følsomhetsanalyser for å teste robustheten av rangeringen av konsepter, den samfunnsøkonomiske lønnsomheten og illustrere potensielt nytteomfang. Vi har gjort følsomhetsanalyser innen de tre hovedområdene tidslinje, nyttevirkinger og kostnadsvirkninger. Disse beskrives i det følgende:

7.7.1 Tidslinje

7.7.1.1 Utvidet investeringsperiode i konsept 3

Det er lagt til grunn en investeringsperiode på seks år, hvorav prosjektgjennomføring utgjør fem år, i både K2 og K3. K3 er imidlertid noe mer komplekst, blant annet som følge av mer standardiseringsarbeid. Vi har derfor gjennomført en følsomhetsanalyse der vi utvider



gjennomføringsperiode til syv år i K3. Dette gir en total investeringsperiode på åtte år, og betyr at nyttevirkningene og forvaltningsvirkningene forskyves med to år. Det samlede investeringsbehovet og analyseperioden holdes konstant.

7.7.1.2 Kortere levetid for K2 og K3

Analyseperioden på 21 år er fastsatt basert på forventet levetid for K2 og K3 på 15 år. Det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen i særlig de siste årene, da dette er en relativt lang levetid og analyseperiode for digitaliseringstiltak. *Vi har derfor gjennomført en følsomhetsanalyse der forventet levetid for K2 og K3 nedjusteres til 9 år, noe som reduserer analyseperioden fra 21 til 15 år i alle konsept.* Investeringsperioden holdes konstant, effektene kommer på gevinstrealiseringsperiode som påvirker varighet for forvaltningskostnader og nyttevirkinger.

7.7.2 Nyttevirkinger

7.7.2.1 Tidligere nytteuttak enn forutsatt

I periodiseringen av i konseptene er det noen prosesser som må vente før man kan hente ut gevinster. Regelverksutvikling er en viktig årsak til at det går lang tid før man kan realisere nytte i konseptene. Det er imidlertid flere muligheter for å tidligere nytterealisering. Det er eksempelvis muligheter for trinnvis implementering, som kan gi mulighet for tidligere nytteuttak enn forutsatt (se føringer for forprosjekt for mer informasjon om dette). Vi har derfor gjennomført en følsomhetsanalyse der nyttevirkningene antas å trappes opp gradvis over tid. For konsept 1 forutsetter vi at 25 prosent av nytten realiseres i 2028, 50 prosent i 2029 og 75 prosent i 2030. Full nytteverdi (100 prosent) oppnås i 2031. For konsept 2 og 3 benyttes samme opptrappingsmønster, men med ett års forsinkelse – det vil si at 25 prosent av nytten oppnås i 2029 og full nytte i 2032.

7.7.2.2 Overføringen av oppgaver fra Skatteetaten til Kartverket viser seg å være mer utfordrende enn først antatt

I konseptene er det lagt til grunn at flere av oppgavene som i dag ligger til Skatteetatens interne eiendomsregister, bortfaller og delvis overtas av Kartverket. En viktig forutsetning for dette er at kvaliteten på opplysningene i Kartverkets registre er tilstrekkelig for Skatteetatens formål, slik at det ikke lenger er behov for egne skyggeregistre eller parallelle systemer.

Skatteetaten vurderer at det vil være relativt uproblematisk å avvikle oppgaver knyttet til fysiske egenskaper ved eiendom (objekter), ettersom Kartverket har solid kompetanse og godt etablerte systemer for dette området. Det er større usikkerhet knyttet til eierskapsregistrering, hvor Skatteetaten i dag mottar informasjon med høy kvalitet gjennom den årlige dialogen med befolkningen via skattemeldingen. Det legges til grunn at Kartverket, gjennom gode publikumsløsninger og pliktig registrering, vil kunne oppnå tilsvarende bred og presis informasjonsinnhenting om eierskapsendringer fra publikum. Dette er imidlertid usikkerhet, og verdien av den årlige dialogen Skatteetaten har med befolkning (og tilsvarende kostnad ved å replisere dette) må ikke undervurderes. *Vi har derfor gjennomført en usikkerhetsanalyse der vi antar at ingen av Skatteetatens oppgaver knyttet til eierregistrering bortfaller i K3.* Dette vil gi mindre gevinstuttak hos Skatteetaten.

7.7.3 Kostnadsvirkninger

7.7.3.1 Økt eksterndandel hos Kartverket i prosjektgjennomføring

I konseptene er det lagt til grunn en eksterndandel på 60 prosent gjennom hele prosjektperioden både for Kartverket og Skatteetaten. For Kartverket er denne spesielt usikkert hvor realistisk det er å oppnå internandelen det medfører på 40 prosent. Det er en risiko for at Kartverket ikke klarer å få på plass tilstrekkelig mengde ressurser for intern ansettelse, noe som må håndteres med en økning i eksterndandel. *Vi har derfor gjort en følsomhetsanalyse der det legges til grunn en eksterndandel på 80 prosent for Kartverkets omfang.*



7.7.3.2 Endringer i konseptenes investeringskostnader

Endringer i investeringskostnader vil påvirke nettonytten i alle konseptene. Derfor er det gjort følsomhetsanalyse på effekten av både økning og reduksjon av investeringskostnader i alle konsepter. *Vi har derfor gjennomført følsomhetsanalyser med 20 prosent økning av investeringskostnad, og 20 prosent reduksjon av investeringskostnad.*

7.7.3.3 Forvaltning av gamle systemer blir mer krevende over tid

I nullalternativet og K1 er det lagt til grunn at forvaltningskostnadene for matrikkelen og grunnboken øker noe over tid fra 2030. Denne økningen kan imidlertid bli større enn forventet. Over tid kan forvitring av dagens systemer føre til økt teknisk gjeld og redusert endringsevne. Samtidig skal systemene opprettholde høy oppetid og tilgjengelighet for løpende prosessering, saksbehandling og datadeling til et stort antall brukere. Dette kan gjøre videre forvaltning enda mer ressurskrevende enn det som er lagt til grunn i estimatene. *Vi har derfor gjennomført en følsomhetsanalyse der vi øker de årlige forvaltningskostnadene for matrikkelen og grunnboken i nullalternativet og K1 med 20 prosent.*

7.7.3.4 Mer kostnadskrevende å drifte en portal i K2 enn forutsatt

I K2 er det lagt til grunn at man benytter en portal til å sammenstille data fra mange ulike kilder. Dette kan være mer krevende enn forutsatt, da det er mange aktører involvert og det stilles færre krav til standardisering. Eksempelvis kan variasjon i datakvalitet og format gjøre bearbeiding og tilgjengeliggjøring mer kostnadskrevende enn forutsett. *Vi har derfor gjennomført en følsomhetsanalyse der vi øker relevante årlige forvaltningskostnader for portalen i K2 med 20 prosent.*

7.7.4 Resultater fra følsomhetsanalyser

Tabellen under oppsummerer resultatene fra gjennomførte følsomhetsanalyser. Her vises konseptenes nettonytte av prissatte virkninger, fratrasket nullalternativet. Øverst i tabellen vises opprinnelig scenario med prissatt nettonytte slik det er vist i kapittel 7.6. Videre viser tabellen endrede verdier på nettonytte som følge av hver av følsomhetsanalysene. Tallene i parentes viser endring fra opprinnelig scenario.

Det er viktig å påpeke at følsomhetsanalysene kun ser på endring i det enkelte elementet, mens alle andre virkninger og forutsetninger holdes uendret. Det vil eksempelvis si at kostnadene forutsettes uforandret når effekter av tidligere nytteuttak vurderes.

Tabell 7-33: Resultater fra følsomhetsanalyser. Prissatt nettonytte per konsept fratrasket nullalternativet for opprinnelig scenario og i følsomhetsanalyser. Tallene i parentes viser endringer fra opprinnelig scenario.

	K1	K2	K3
Opprinnelig scenario	-449	-1 831	-1 935
Utvidet investeringsperiode i K3	-449 (0)	-1 831 (0)	-1 879 (56)
Kortere levetid for K2 og K3	-426 (23)	-1 935 (-103)	-2 020 (-85)
Tidligere nytteuttak	-409 (+40)	-1 764 (+67)	-1852 (+83)
Overføring av oppgaver fra Skatteetaten til Kartverket er mer utfordrende	-449 (0)	-1 831 (0)	-2 050 (-115)
Økt eksterndel hos Kartverket i prosjektgjennomføring	-492 (-43)	-1 981 (-150)	-2 107 (-172)
Høyere investeringskostnader	-523 (-74)	-2 227 (-396)	-2 340 (-405)

Lavere investeringskostnader	-375 (+74)	-1 435 (+396)	-1 530 (+405)
Forvaltning av gamle systemer blir mer krevende over tid	-449 (0)	-1 761 (+70)	-1 865 (+70)
Mer kostnadskrevende å drifte portalen i K2 enn forutsatt	-449 (0)	-1 908 (-76)	-1 935 (0)

Resultatene viser at selv om enkelte endringer har merkbar innvirkning på netto nåverdi isolert sett, endres hovedbildet i liten grad. K1 har den minst negative nettonytten i alle scenarier, og den øvrige rangeringen er robust for endringer i både økte og reduserte kostnader, forsinket eller fremskyndet nytteuttak, og endringer i gjennomføringsforutsetninger.

I utgangspunktet er netto nytteverdi for K2 og K3 henholdsvis -1 831 og -1 935 millioner kroner, altså en forskjell på 104 millioner kroner i favør av K2. Som beskrevet i kapittel 7.6 vurderer vi at forskjellen i de ikke-prissatte virkningene mellom K2 og K3 minst tilsvarer denne forskjellen, og trolig mer – grunnet bedre nasjonal sikkerhet og bedre endringsevne og fleksibilitet til å møte nye utfordringer. Den største økningen i forskjellen mellom K2 og K3 finner vi i scenariet med *utfordrende overføring av oppgaver fra Skatteetaten til Kartverket*, der differansen stiger til 219 mill. kroner. Selv med slike utslag vurderer vi at K3 trolig er mer lønnsomt enn K2, fordi forskjellene i de ikke-prissatte virkningene minst tilsvarer denne verdien.

Det er viktig å understreke at resultatene i tabellen kun fanger opp endringer i de *prissatte* virkningene, og at de ikke-prissatte virkningene, ikke er inkludert i tabellen. Eksempelvis vil tidspunktet for når nyttevirkningene realiseres ha betydning for når de ikke-prissatte virkningene inntreffer. Ved tidligere nytteuttak realiseres eksempelvis gevinstene knyttet til nasjonal sikkerhet, tillit og økonomisk kriminalitet tidligere – noe som kan ha stor betydning gitt den geopolitiske virkeligheten som stadig er i endring. Tilsvarende vil en lengre investeringstid skyve både prissatte og ikke-prissatte gevinster lenger ut i tid, noe som gjør at viktige virkninger som nasjonal sikkerhet og redusert økonomisk kriminalitet kommer senere. Dette er uheldig, og har større konsekvenser enn de endringene som vises i den prissatte nettonytten. Vi vurderer at tiltak som fører til at nyttevirkninger kan realiseres tidligere bør prioriteres og følges opp i føringer for forprosjekt. Dette er nærmere omtalt i kapittel 8.

7.8 Fordelingsvirkninger

Selv om konseptene viser seg å være lønnsomme for samfunnet totalt sett, kan konseptene medføre at ulike grupper påvirkes på ulike måter i negativ og positiv forstand. Når ulike grupper i samfunnet påvirkes ulikt av et konsept vil det oppstå fordelingsvirkninger. Dersom noen grupper får store kostnadsvirkninger og andre får store nyttevirkinger bør det beskrives godt hvordan virkningen er fordelt. I henhold til rundskriv R-109/21 skal det gis tilleggsinformasjon om fordelingsvirkninger av konseptet der det er relevant.

Økt skatteproveny som følge av at Skatteetaten fanger opp flere skattepliktige transaksjoner oppstår i alle konsepter i ulik grad. Effektene er sterkest i konsept 2 og konsept 3 hvor det innføres hendelsesorientert rapporteringsplikt for profesjonelle medhjelpere. Økt skatteproveny er en positiv virkning for staten som får inn mer av de pengene de krever. Den økonomiske fordelingen motsvares av en tilsvarende økonomisk byrde for skattebetalerne som tidligere ikke betalte denne skatten. Selv om dette i utgangspunktet var skattepliktige transaksjoner også *før* transaksjonene ble fanget opp, regnes virkningen allikevel som en fordelingseffekt i et samfunnsøkonomisk perspektiv. I den samfunnsøkonomiske analysen regnes dette altså som en overføring fra skattebetalerne til skatteetaten.

Det er to sentrale argumenter for hvorfor denne byrden for skattebetalere ikke bør tillegges stor vekt i vurderingen. For det første var transaksjonene som nå blir fanget opp i utgangspunktet skattepliktige, og i et optimalt skattesystem uten unndragelser ville ikke denne virkningen funnet sted. For det andre



er virkningen utløst av at samfunnet klarer å bekjempe økonomisk kriminalitet i større grad enn før, som er en positiv virkning for samfunnet som helhet. Bekjempelse av økonomisk kriminalitet og skatteunndragelser er et overordnet mål både for myndighetene og KVUen, og vil i praksis tilsi at en slik omfordelingseffekt vil oppstå i større eller mindre grad.

Private aktører vil få økte kostnader knyttet til å dele data. I konsept 2 og konsept 3 legges det opp til at private aktører skal dele data til henholdsvis portal og eierskapsregister. Dette gjøres direkte eller gjennom systemleverandører. Økte kostnader for private aktører (som enten deler data direkte eller gjennom systemleverandører), vil trolig bli veltet over på sluttbrukerne, eksempelvis kunder av eiendomsmeglere og banker. I tillegg er en rekke offentlige myndigheter sluttbrukere av systemleverandørers tjenester, eksempelvis kommuner. Disse vil også kunne få høyere priser som følge av at systemleverandørene velter over sine økte kostnader. Det er derfor sannsynlig at private aktører som må dele data ikke vil oppleve en økonomisk ulempe. Samtidig vil sluttbrukere, som typisk er privatpersoner, kommuner, og andre myndigheter, kunne få en økonomisk byrde.

Investerings- og driftskostnadene knyttet til at private aktører må dele data anses å være relativt små, ettersom de er fordelt utover mange aktører. Ulempen dette medfører sluttbrukerne vil i realiteten være liten. I tillegg vil kommuner og andre offentlige myndigheter som blir rammet av denne kostnadsbyrden oppleve økt nytte som følge av bedre kvalitet på eierskapsopplysninger. Isolert sett taler dette for at kostnadsbyrden ikke bør tillegges for mye vekt i vurderingen. Imidlertid er det lite sannsynlig at private sluttbrukere som for eksempel kunder av meglere vil oppnå en tilsvarende nytteeffekt av bedre kvalitet på eierskapsopplysninger.

Samfunnet bærer investerings- og driftskostnadene, som følge av at tiltakene finansieres over skatteseddelen. I konsept 2 og konsept 3 er størsteparten av investeringene knyttet til modernisering, utvikling av nye systemer og forbedringer av dagens systemer dekket av offentlige investeringer. Det er i konsept 2 og konsept 3 noen kostnader knyttet til at private aktører må tilpasse seg nye systemer, men disse utgjør en liten del av den totale investeringen. I konsept 1 er derimot alle kostnadene offentlige. På nyttesiden er også hele samfunnet, inkludert offentlige myndigheter, den største mottakergruppen i konseptene.

I tillegg kan det oppstå noen forskyvninger mellom ulike offentlige virksomheter i konseptene. I konsept 3 vil for eksempel Kartverket ta over saksbehandlingsoppgaver tilknyttet eierskap fra Skatteetaten.

Basert på aktørgrupper vurderer vi at det er stor grad av sammenfall mellom hvem som bærer kostnadene og hvem som mottar nyttevirkingen. I et slik perspektiv er det altså få fordelingsvirkninger.

7.9 Fremtidig nytteverdi som realopsjoner

I vurderingen av tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet er det identifisert ytterligere potensielle nyttevirkinger som kan bli betydelige på sikt. Disse nyttevirkningene knytter seg til ervervskontroll, grad av plikt, dokumentavgift og kobling opp mot andre registre og tjenester, men det foreligger per i dag ikke tilstrekkelig detaljert kunnskapsgrunnlag til å inkludere gevinstene av disse tiltakene i hovedanalysen.

I tråd med DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser (kapittel 3.6), kan slike potensielle nyttevirkinger likevel ha en viktig verdi gjennom det som omtales som en **realopsjon**. Realopsjoner oppstår når et tiltak gir beslutningstakere fleksibilitet til å tilpasse seg ny informasjon og endrede rammebetingelser, for eksempel ved å:

- **vente** med videre investering til mer informasjon foreligger (utsettelsesopsjon),
- **skalere opp** eller bygge videre på tiltaket dersom fremtidige forhold tilsier det (utvidelsesopsjon)



- **endre innretning** eller bruksområde dersom behov og teknologi utvikler seg (tilpasningsopsjon).

7.9.1 Ervervskontroll

I anmodningsvedtak 758 ber Stortinget regjeringen om å utrede en plikt til å søke tillatelse til kjøp av visse eiendommer, herunder om det bør være begrensninger i hvem som kan kjøpe eiendom nær viktige militære installasjoner. I det videre omtales dette som «ervervskontroll».

Konseptene muliggjør ervervskontroll på ulike måter, som kan ha betydelige nyttevirkninger på sikt. Detaljer i hvordan en slik kontroll skal gjennomføres må utredes ytterligere, da dette er et komplekst område med behov for omfattende regelverksarbeid.¹⁰² Det pågår også en rekke initiativ med grenseflater mot ervervskontroll parallelt med denne KVUen, eksempelvis høring om forskrift til sikkerhetsloven kapittel 10 om eierskapskontroll og overtredelsesgebyr (virksomhetsforskriften)¹⁰³. Det er avgjørende at disse initiativene koordineres. I KVUen behandles derfor ervervskontroll som en utvidelsesopsjon (mulige nyttevirkninger på sikt).

I det følgende beskriver vi hvordan en ervervskontroll kan utformes, hvordan konseptene muliggjør en slik type kontroll og hvilke forhold som må utredes ytterligere. Vi viser også til vedlegg C for juridiske vurderinger tilknyttet ervervskontroll både generelt og i de ulike konseptene.

Mulig prosess for ervervskontroll

En eventuell ny ervervskontrollordning må utformes slik at den i minst mulig grad utgjør et hinder for eiendomsomsetningen, samtidig som den er treffsikker med hensyn til å fange opp de ervervene som man i første rekke er ute etter.

Anmodningsvedtaket gir anvisning på to ulike innretninger:

1. Begrensning knyttet til erververen (subjektet)

En enkel og trolig praktikabel avgrensning kan være å knytte begrensningen til tilfeller der erververen er en virksomhet hjemmehørende utenfor EØS-området, eller en fysisk person med statsborgerskap i et land utenfor EØS-området. En ervervsbegrensning knyttet til erverver vil være forutsigbar for aktørene i markedet. En søknad om ervervstillatelse vil måtte inneholde informasjon om eiendommen som ønskes ervervet. Dette vil gi myndigheten som skal behandle søknaden mulighet til også å vurdere om eiendommen har sikkerhetsmessig betydning.

2. Begrensninger knyttet til visse eiendommer (objektet)

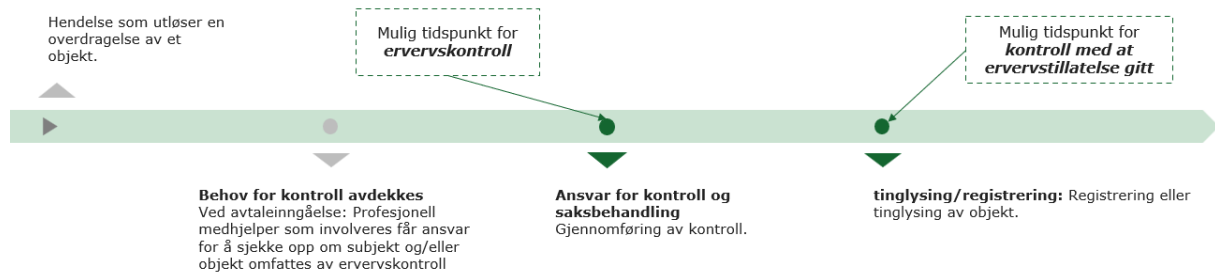
Det vil antakelig ikke by på store praktiske utfordringer for sikkerhetsmyndighetene å definere hvilke eiendommer som skal være omfattet av en søknadsplikt av sikkerhetsmessige hensyn. Det er imidlertid en utfordring at en slik liste over eiendommer trolig ikke i seg selv vil kunne være offentlig tilgjengelig. Dersom et kart over området for ervervskontroll ikke kan være offentlig tilgjengelig, så vil det være liten forutberegnelighet for brukerne fordi man ikke vil kunne vite på forhånd om en eiendom er omfattet av søknadsplikten eller ikke.

Figuren nedenfor illustrerer en forenklet prosess for eiendomsoverdragelse med ervervskontroll.

¹⁰² I Sverige har eksempelvis dette blitt utredet gjennom en egen omfattende SOU (Statens offentliga utredningar). Se utredning [her](#)

¹⁰³ Høring om forskrift til sikkerhetsloven kapittel 10 om eierskapskontroll og overtredelsesgebyr, med høringsfrist 23.05.2025. Se mer informasjon [her](#)

Figur 7-8: Illustrasjon av mulig prosess for ervervskontroll.



Uavhengig av om ervervsbegrensningen er knyttet til subjekt eller objekt, foreligger det ikke et erverv før kjøpekontrakten er inngått og identiteten til kjøper er klar. Søknad om tillatelse kan tidligst sendes etter at kjøper og selger har funnet hverandre og forpliktet seg til å gjennomføre eiendomstransaksjonen forutsatt at ervervstillatelse blir gitt. En søknad vil normalt ikke kunne behandles og ervervstillatelse kunne gis før partene er klare til å inngå avtale om kjøp.

Plikten til å søke om tillatelse vil påhvile partene i transaksjonen. Det må vurderes nærmere hva som skal være konsekvensene av å ikke overholde søknadsplikten. En mulighet kan være at manglende godkjenning innebærer at avtalen er ugyldig også mellom partene. En kan også tenke seg at profesjonelle medhjelpere, som bistår parter i en eiendomstransaksjon, ikke kan avslutte et oppdrag før nødvendige tillatelser er gitt.

Dersom ervervsbegrensningen er knyttet til subjektet, vil myndigheten som skal behandle søknaden, få mulighet til også å vurdere om eiendommen som det søkes ervervstillatelse til har sikkerhetsmessig betydning.

Dersom en ervervsbegrensning knyttes til objektet, kan plikten til å søke om tillatelse avdekkes allerede ved oppdragsinngåelsen mellom megler og selger. Dette forutsetter at godkjenningsmyndigheten får tilgang til informasjon om eventuelle oppdragsavtaler knyttet til eiendommer som skal være omfattet av en søknadsplikt av sikkerhetsmessige hensyn. Myndigheten vil dermed ha mulighet til å agere proaktivt.

Det må utredes ytterligere hvilken myndighet som får ansvar for å gjennomføre kontrollen, men det er nærliggende at godkjenningsmyndigheten legges til et sentralt statlig forvaltningsorgan, fortrinnsvis et organ som er underlagt Forsvarsdepartementet eller Justisdepartementet.

I tillegg til selve ervervskontrollen i tilknytning til avtaleinngåelsen, er det mulig å se for seg ytterligere et *kontrollpunkt* i form av en tinglysings- eller registreringssperre. Det vil konkret si at ervervet ikke kan tinglyses eller registreres uten at nødvendig ervervstillatelse er gitt. Slik tinglysingssperre finnes allerede i dag for erverv som omfattes av konsesjonsregelverket.

Det er mulig å tenke seg disse kontrollmekanismene både som selvstendige og i kombinasjon. Nedenfor beskriver vi hvordan konseptene tilrettelegger for slike kontrollmekanismer.

Hvordan muliggjøres ervervskontroll i konseptene?

Plikt til å søke om ervervstillatelse kan implementeres i alle konsepter. Muligheten til å føre kontroll med at det er søkt om og gitt slik tillatelse, vil imidlertid være ulik i de ulike konseptene.

I konsept 1 vil en ervervskontroll knyttet til subjekt være begrenset til erverv som tinglyses. Dette innebærer at ordningen ikke vil kunne omfatte objekter som ikke er egne matrikkelenheter. Det vil dessuten i praksis være begrensede muligheter til å følge opp en eventuell ervervskontroll knyttet til eiendommer i et bestemt område.



I konsept 2 kan det være aktuelt å innføre mer løpende registreringsplikter overfor skattemyndighetene. I så fall kan det foreligge noe større muligheter til oppfølging av en ervervskontroll knyttet til bestemte områder – i alle fall for de transaksjonene som vil være omfattet av registreringsplikten til skattemyndighetene. For ervervskontroll knyttet til subjekt vil kontrollen først og fremst omfatte erverv som tinglyses.

I konsept 3 legges det opp til en pliktig og generell, sentralisert registrering av eierskap og andre roller knyttet til de definerte objektene for fast eiendom i tilknytning til matrikkelen. Det innføres også en generell plikt til å registrere eierskap fortløpende. Denneplikten kan eventuelt utvides til å gjelde andre registreringstidspunkter i en eiendomsprosess. Kombinasjonen av pliktig registrering og håndtering av samtlige objekter ett sted legger godt til rette for gjennomføring av ervervskontroll knyttet til både objekter og subjekter.

Ved innføring av ervervskontroll bør behovet for fleksibilitet til å håndtere endrede samfunnsbehov over tid ivaretas. Slik vi vurderer ervervskontroll i konseptene vil det være mulig å legge til rette for fleksibilitet for dette.

Samlet vurderer vi at det er en mulig stor oppside knyttet til å inkludere ervervskontroll i konseptene. Denne oppsiden vurderes å være særlig stor for konsept 3. Dette må utforskes videre i et forprosjekt og hvor også kontrollmyndigheten som utpekes bør involveres for å se på mulighetsrommet for effektiv og praktisk ervervskontroll.

Praktisk og kostnadmessig vurdering av ervervskontroll i konseptene

Det har blitt estimert kostnader tilknyttet implementering av ervervskontroll, med forbehold om at disse er *høyst* usikre. Formålet med estimeringen er å få et kostnadsanslag og en forståelse av komponenter som må på plass og for å etablere et system for gjennomføring av ervervskontroll. Det understrekes at det er tatt utgangspunkt i en praktikabel avgrensning av ervervskontroll som et første steg. Ervervskontrollen kan utvides til nye tilfeller og gjøres mer avansert i fremtiden, men det anses ikke hensiktsmessig å anslå alle kostnader knyttet til usikre utvidelser på nåværende tidspunkt.

Estimeringen tar hensyn til at det som utløser krav til *søknad* om tillatelse skal være fleksibelt, og hensyntar de to innretningene anmodningsvedtaket nevnt innledningsvis i kapittelet gir anvisning på (begrensninger knyttet til subjekt og objekt, eventuelt en kombinasjon av subjekt og objekt).

Der ervervsbegrensningen inntreffer som følge av en virksomhet som er hjemmehørende utenfor EØS-området eller en fysisk person med statsborgerskap i et land utenfor EØS-området, vil regelverket kunne være allment kjent.

For overdragelser som krever søknad, er det lagt til grunn at erverver søker om godkjenning direkte til godkjenningsmyndigheten som deretter vil gjennomføre en kontroll og fatte vedtak. Det er estimert kostnader knyttet til å etablere et saksbehandlingssystem. Det legges til grunn at sikkerhetsfaglige vurderinger vil gjøres utenom saksbehandlingssystemet og kostnader knyttet til sikkerhetsfaglig systemstøtte er ikke estimert på nåværende tidspunkt da det er usikkerhet knyttet til hvor rollen som godkjenningsmyndighet vil legges og hvilke verktøy denne allerede vil besitte.

Når godkjenningsmyndighet mottar søknad om ervervstillatelse, kan myndigheten gjøre oppslag mot regler eller lister over objekter av sikkerhetsmessig interesse for å undersøke om ervervet omfatter et slikt objekt. Listene eller reglene vil ikke være offentlig tilgjengelige og oppslaget og vurderingen må følgelig gjøres innad hos godkjenningsmyndigheten. Det er lagt til grunn at oppslaget kan gjøres automatisert med umiddelbar respons på hvorvidt søknad kreves, gjennom manuelle vurderinger eller gjennom en kombinasjon av disse.

Dersom Kartverket mottar et skjøte for overføring av hjemmel til et subjekt som er underlagt ervervsbegrensning, vil dokumentet ikke kunne tinglyses før erverver har søkt om og fått slik tillatelse. Før slik tillatelse foreligger vil dokumentet bli avvist med informasjon om at ervervet krever godkjent søknad før dokumentet på nytt sendes inn for tinglysing.



Det er videre lagt til grunn at Kartverket skal utvikle støtte for kontrollpunkt i form av en tinglysings- og (i relevant konsept) registreringssperre. Dette medfører at Kartverket må kunne slå opp i et endepunkt hos godkjenningsmyndigheten for å se status på søknad og godkjenning knyttet til et erverv.

Estimeringen legger til grunn at man følger mønsteret for tinglysingssperre som allerede eksisterer for erverv som omfattes av konsesjonsregelverket.

Det vil i tillegg løpende kunne deles opplysninger til utpekt godkjenningsmyndighet om alle overdragelser det finnes tilstrekkelig datagrunnlag om. I K1 kan dette gjøres via endepunkt etablert for hvitvaskingsdirektivet. I K2 og K3 vil delingen gjøres gjennom henholdsvis portal- og eierskapsløsning.

Det er også varierende kompleksitet ved å gjennomføre kontroll mellom konseptene, ettersom datakvaliteten varierer. Kompleksiteten er lavest i K3, deretter i K2, som følge av harmonisert eierskapsinformasjon og standardiserte objektdefinisjoner. I K0 og K1 er ikke objektdefinisjoner standardisert, som medfører at kompleksiteten vil være høyere. I tillegg vil K0 inneholde døde hjemmelshavere og slettede virksomheter, som bidrar til ytterligere kompleksitet ved kontroll.

Med bakgrunn i beskrivelsene over har vi estimert kostnader tilknyttet investering og forvaltning for en praktisk ervervskontroll, vist i tabellen under.

Tabell 7-34: Illustrative kostnadsnivåer for relativt ambisiøs ervervskontroll i konseptene. Det er stor usikkerhet knyttet til estimatene.

Investeringer:		Forvaltning:	
Godkjenningsmyndighet			
Utvikling av objektlister-/regelsystem	~10 mill. NOK	Tidsbruk vurderinger, saksbehandling	~1 årsverk
Utvikling av søknads-/saksbehandlingssystem	~20 mill. NOK	Fagmyndighet, objektlister/regler	~2 årsverk
		Systemdrift år 1-3 / år 4+	~ 5 mill. NOK / ~4 mill. NOK
Kartverket			
Endring i elektronisk tinglysingssystem	~3 mill. NOK		
Felles/andre			
Regelverksutvikling	~25 mill. NOK		
Sum: ~60 mill. NOK		Sum (år 1-3): ~10 mill. NOK/år Sum (år 4+): ~9 mill. NOK/år	

Ervervskontroll kan på lengre sikt utvides og gjøres stadig mer avansert. Eksempelvis kan man se for seg at det er ønskelig å fange opp endringer i subjektet uten at en overdragelse av fast eiendom har forekommet, som for eksempel i tilfeller der en fysisk person med norsk statsborgerskap inngår ekteskap med en fysisk person med statsborgerskap i et land utenfor EØS-området. Videre kan ulike regler og risikoscåring av erverv gjøres avanserte med større datagrunnlag på sikt. Det anses imidlertid som fornuftig å estimere ervervskontroll mer praktisk og avgrenset som et første steg, der videre utvidelser må vurderes over tid.

Hvilke forhold må utredes ytterligere?

Som tidligere beskrevet er ervervskontroll et komplekst område, med behov for omfattende regelverksarbeid og tilhørende utredning. Det anbefales å gjennomføre en selvstendig utredning for å vurdere de juridiske, tekniske og organisatoriske implikasjonene av et slikt system. Vi viser til Vedlegg C for mer detaljer rundt de juridiske vurderingene, men vi vurderer at særlig følgende forhold blir viktig i en videre utredning:

- **Hva skal ervervskontrollen omfatte?** Som tidligere beskrevet kan ervervskontrollen rettes mot to «forhold» eller en kombinasjon av disse:



1. *subjektet* (det vil si *hvem* som erverver eiendom, eksempelvis personer eller selskaper med tilknytning utenfor EØS) eller
2. *objektet* (det vil si eiendommen som overdras)
3. *objekt og subjekt*

En sentral avklaring er om kontrollen skal gjelde enten subjektet, objektet – eller begge deler. Dette har betydning for hvordan regelverk og kontrollmekanismer utformes.

- **Hvilke objekter skal underlegges kontroll?** Det må defineres hvilke eiendommer som skal være underlagt ervervskontroll (f.eks. beliggenhet nær forsvarsinstallasjoner, kritisk infrastruktur m.m.). Det bør også vurderes hvordan man gradert/klassifisert kan definere objektene, uten å kompromittere sikkerheten.
- **Hvilke myndigheter skal definere og eie definisjonen av objektene som skal underlegges kontroll?** Det må avklares hvem som har ansvar for å definere hvilke eiendommer som er sensitive, forvalte oversiktene, og oppdatere disse. Det kan *eksempelvis* være NSM, Forsvaret eller annen relevant(e) sektormyndighet(er).
- **Hvilken myndighet skal gjennomføre kontrollen?** Det må utpekes en nasjonal kontrollmyndighet, fortrinnsvis sentral, som håndterer søknader om ervervstillatelse. Kartverket kan fasilitere teknisk infrastruktur og støtte oppslagsløsninger, men ikke ha ansvar for de sikkerhetsfaglige vurderingene. Som beskrevet over kan en mulighet være at Kartverket kontrollerer at plikten til å søke om tillatelse er oppfylt og at godkjenning foreligger, før tinglysingen/registeringen kan gjennomføres.
- **På hvilket tidspunkt skjer kontrollen (proaktivt og reaktivt)?** Det må vurderes om kontroll skal skje før overdragelsen (proaktivt), etter at den har skjedd (reaktivt), eller begge deler – og hvordan dette skal integreres i forvaltningsprosesser. I forbindelse med dette er det særlig viktig å hensynta forhold til effektivitet i eiendomsmarkedet, og at man ikke iverksetter mekanismer som vil hemme eiendomshandelen.
- **Regelverksarbeid for å få hjemmel til å kunne gjennomføre kontroll.** Det må vurderes om det trengs nytt lovverk eller endringer i eksisterende lover som konsesjonsloven og sikkerhetsloven for å gi myndighetene hjemmel til å kontrollere eiendomserverv av hensyn til nasjonal sikkerhet.

7.9.2 Grad av plikt

Som et virkemiddel for å øke etterlevelsen av flere av tiltakene i konseptene er det mulig å justere på graden av plikt i konseptene. Tiltakene i konseptene er i stor grad basert på å tilrettelegge for at folk skal *velge* å gjøre ting på en viss måte. For eksempel tilrettelegges det for at alle rettsstiftelser til tinglysing *kan* registreres elektronisk og det innføres tiltak for å sørge for at avdøde hjemmelshavere blir overført til en ny eier i fremtiden. Disse tiltakene skal bidra til at flere tinglyser elektronisk, og at det ryddes opp i eiendom som eies av avdøde i større grad.

Det er også mulig å innføre større grad av plikt, for å sikre ytterligere etterlevelse. Det kan eksempelvis være plikt til å tinglyse elektronisk, plikt til å rydde opp i dødsbo innen en bestemt tid, plikt til å tinglyse eller plikt til å registrere. Plikten kan gjelde enkelte ervervstyper eller nærmere bestemte aktører. Kombinert med mulighet for sanksjoner vil trolig større grad av plikt bidra til å øke etterlevelsen noe, og følgelig gi høyere nyttevirksomheter. Innføring av plikter kan altså være et effektivt virkemiddel for å styrke etterlevelsen og sikre at samfunnsøkonomiske gevinster faktisk realiseres.

Samtidig medfører plikt også kostnader, både for enkeltpersoner, virksomheter/medhjelpere og forvaltningen. Plikt innebærer gjerne økt dokumentasjon, saksbehandling og gebyrer for aktørene. Dette kan oppleves som byråkratisk og ressurskrevende, særlig for mindre virksomheter og privatpersoner. Tinglysing utløser også en dokumentavgift, og en plikt vil kunne oppleves som et unødvendig gebyr for aktører med legitime grunner for å ikke tinglyse (for eksempel boligbyggere).



Med plikter følger også behov for å kontrollere etterlevelse og håndheve regelverket. Det kan medføre økte ressurser og behov for sanksjonsregimer, som igjen må balanseres opp mot rettssikkerhet og proporsjonalitet.

Grad av plikt kan justeres i alle konsept, og er derfor ikke vurdert som et konseptuelt valg. I valg av hva som er hensiktsmessig grad av plikt må nytte- og kostnadsvirkningene av et slikt tiltak vurderes opp mot hverandre. Der gevinstene er store, som for eksempel betydelig bedre datakvalitet, store effektivitetsgevinster og mindre omgørelser, kan plikt være berettiget. I andre tilfeller kan frivillige ordninger, insentiver eller mykere virkemidler være mer hensiktsmessige. Et godt virkemiddelvalg balanserer måloppnåelse mot kostnadene, og tar høyde for både proporsjonalitet og praktisk gjennomførbarhet.

7.9.3 Dokumentavgift

Debatten rundt dokumentavgiften er stor og kompleks. Dokumentavgiften og innretningen av denne avgiften er i utpreget grad et politisk spørsmål. Det er hovedsakelig tre grunner til at vi ikke har foreslått endringer i dokumentavgiften i denne utredningen.

- **Endringer i dokumentavgiften er ikke et konseptuelt valg.** Justeringer i dokumentavgiften vil kunne gjennomføres innenfor alle konseptene for å øke andelen som velger frivillig tinglysing.
- **Endringer i skatteinntektene som følge av dokumentavgiften er i den samfunnsøkonomiske analysen hovedsakelig en fordelingseffekt,** ettersom det er en overføring fra skattebetalerne til myndighetene.¹⁰⁴
- **Konseptene som er utredet, innebærer i utgangspunktet ikke pliktig tinglysing.** Grad av plikt er håndtert som en realopsjon, som kan justeres i alle konseptene. Endringer i dokumentavgiften vil bli særlig relevant dersom det innføres en tinglysingsplikt. Hvis det senere skulle bli aktuelt å innføre en plikt til å tinglyse erverv av fast eiendom, vil det være naturlig å vurdere dokumentavgiften på nytt i den sammenheng.

Endringer i dokumentavgiften kan være et virkemiddel for å få flere til å tinglyse erverv av fast eiendom. Som tidligere beskrevet, er dokumentavgiften en viktig årsak til at privatpersoner og virksomheter velger å ikke tinglyse i dag. Det er også en av hovedårsakene til at enkelte velger å benytte blankoskjøte. Det fremgår av oppdragsbrevet for konseptvalgutredningen at forholdet til dokumentavgiften skal vurderes. I utredningen er det vurdert hvilke endringer i dokumentavgiften som er mest aktuelle og hvilke virkninger endringene vil kunne få i de ulike konseptene. Følgende fire alternativer er vurdert:

- Dokumentavgiften videreføres med dagens sats og med tinglysing av hjemmelsovergang som utløsende begivenhet for avgiftsplikten.
- Dokumentavgiften videreføres med en lavere sats og med tinglysing av hjemmelsovergang som utløsende begivenhet for avgiftsplikten.

¹⁰⁴ Dokumentavgiften er primært fiskalt begrunnet, som innebærer at den har en vridningseffekt i samfunnet som gir et effektivitetstap. Vridningseffekten innebærer at boligmarkedet kan vri seg fra selveierboliger, omfattet av dokumentavgiften, til aksjeleiligheter og borettslag, som er unntatt dokumentavgift. Effektivitetstapet oppstår som følge av at færre tinglyser for å slippe å betale dokumentavgift. Begge disse virkningene vil ha en reell samfunnsøkonomisk kostnad. I tillegg er det en samfunnsøkonomisk kostnad ved at dokumentavgiften kan bidra til å redusere mobiliteten i arbeidsmarkedet ettersom det er dyrt å flytte.



- Dokumentavgiften avvikles, eventuelt i kombinasjon med annen økt beskatning av fast eiendom.
- Det endres hva som er den utløsende begivenheten for avgiftsplikten, slik at dette ikke er knyttet til tinglysingen av en hjemmelsovergang.

Dette er nærmere omtalt i det juridiske vedlegget.

En avskaffelse av dokumentavgiften, eller endring av hva som utløser avgiftsplikten, vil kunne bidra til at flere velger å tinglyse, og følgelig høyere måloppnåelse av effektmålene. Dette vil trolig i praksis også gjøre bruken av blankoskjøter mer eller mindre uaktuell. Det er imidlertid flere forhold som må veies opp mot de mulige nyttevirkningene av endringer i dokumentavgiften.

For det første velger de aller fleste allerede å tinglyse eiendomsoverdragelser, til tross for dokumentavgiften, ettersom tinglysing gir rettsvern. En del aktører lar være å tinglyse fordi nytten som rettsvernet gir ikke veier opp for kostnaden ved dokumentavgiften. Hvis dokumentavgiften avvikles eller endres, vil dette trolig føre til flere tinglysinger fra disse aktørene. For aktører som bevisst forsøker å skjule eierforhold eller begå kriminelle handlinger, vil imidlertid en endring i dokumentavgiften ha liten eller ingen effekt. Disse aktørene lar ikke være å tinglyse på grunn av kostnaden, men fordi de aktivt ønsker å unngå innsyn i eierskapet. For å fange opp slike tilfeller, er altså ikke en avvikling av dokumentavgiften et effektivt virkemiddel i seg selv.

For det andre er dokumentavgiften en viktig inntektskilde for staten og gir om lag 12 milliarder i årlige inntekter. En reduksjon eller avvikling av dokumentavgiften kan altså medføre et betydelig inntektstap for staten, som trolig vil måtte hentes inn på andre måter. Dette må veies opp mot eventuelle nyttevirkninger av å gjøre endringer i dokumentavgiften.

7.9.4 Kobling opp mot andre registre og tjenester

Flere offentlige myndigheter har offentlige registre det kan være relevant å koble opp mot ny løsning for eierskapsinformasjon til fast eiendom. Eksempelvis Brønnøysundregistrene, med blant annet Enhetsregisteret, Foretaksregisteret og Register over reelle rettighetshavere¹⁰⁵. En slik kobling fra Kartverkets tjenester og innsynsløsning kan forenkle og berike arbeidet med å samle informasjon fra ulike kilder, og gjøre det lettere å avdekke indirekte eierskap, for eksempel selskaper som eier eiendom. Det kan eksempelvis bygges ut funksjonalitet som automatisk videregirer brukeren til relevante registre dersom et selskap er oppført som hjemmels- eller rettighetshaver i grunnboken. Dette vil redusere tiden som i dag brukes på manuell sammenstilling av data. Gevinstene knyttet til slike løsninger er særlig relevant i K3, der forvaltningsmyndigheten er samlet hos én aktør. K3 gir også større fleksibilitet og bedre muligheter for utvikling og integrasjon når all informasjon registreres i ett felles system.

Brønnøysundregistrene og Skatteetaten jobber også med et forprosjekt for forbedret aksjeeierinformasjon, som del av oppfølgingen av konseptvalgutredningen fra desember 2024¹⁰⁶. Målet er bedre kvalitet på registerdata og mer effektiv innsamling og deling av aksjeeierinformasjon til offentlige brukere. Siden mange eiendommer eies av selskaper, er kobling mot et nytt aksjeeierregister og andre registre i Brønnøysund en viktig forutsetning for å sikre fullstendige og riktige eierskapsopplysninger til fast eiendom. Det vil også være nyttig å fortsatt koble løsningene mot Folkeregisteret for å sikre korrekt status på eiere og avdekke om døde personer eller personer med ukjent status står oppført som eiere i grunnboken. Det er mulig å se for seg at Kartverkets tjenester

¹⁰⁵ Brønnøysundregistrene: [Enhetsregisteret](#), [Foretaksregisteret](#) og [Register over reelle rettighetshavere](#)

¹⁰⁶ Skatteetaten & Brønnøysundregistrene (2024). [Konseptvalgutredning Eierskapsopplysninger aksjer](#)



kan gjøre en kontinuerlig sjekk opp mot Folkeregisteret med hensyn til status død mv., ettersom slike tilfeller vil kreve oppfølging.

Slike sammenkoblinger av felles registre kan altså ha store nyttevirksomheter for offentlige myndigheter og bør utforskes videre i et forprosjekt. Potensialet vurderes som størst i konsept 3, fordi informasjonen er samlet hos én sentral aktør.

7.10 Samlet vurdering og anbefaling

Samlet anbefaler prosjektgruppen konsept 3 (*sentralisert eierskapsregistrering*). Konseptet har høyest investerings- og forvaltningskostnader, men også størst nyttevirksomheter (både prissatte og ikke-prissatte). Det avgjørende for anbefalingen blir de store positive ikke-prissatte nyttevirksomhetene konseptet utløser, som vurderes å overstige merkostnadene konseptet medfører. Som beskrevet i kapittel 7.6 vurderer vi at konsept 3 har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet, samt stor potensiell oppside i realopsjoner.

Tabell 7-35: samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Virkning	K0	K1	K2	K3
Investeringskostnad (NNV)	0	-371	-1 981	-2 027
Forvaltningskostnad (NNV)	0	-379	-327	-513
Prissatt nytte (NNV)	0	301	477	605
Prissatt netto nytte (NNV)		-449	-1 831	-1 935
Spart tid for øvrige offentlige myndigheter	0	Middels positiv	Stor positiv	Stor positiv
Gevinster som følge av redusert økonomisk kriminalitet	0	Ingen virkning	Stor positiv	Stor positiv
Gevinster som økt fleksibilitet og endringsevne	0	Ingen virkning	Middels positiv	Stor positiv
Gevinster som følge av redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser	0	Ingen virkning	Middels positiv	Middels/stor positiv
Gevinster som følge av bedre tjenester	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Økt skatteproveny	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Endringer i tidsbruk for profesjonelle medhjelpere	0	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv
Rangering samfunnsøkonomisk lønnsomhet	4	3	2	1
<i>Fremtidige nytteverdier som realopsjoner (rangering)</i>	(3)	(3)	(2)	(1)
Samlet rangering	4	3	2	1



K3 gir størst nytte, både prissatt nytte og ikke-prissatt, men har også høyest investerings- og forvaltningskostnader. Den prissatte nettoytten i K3 er dermed noe lavere enn i K2, med en forskjell på 104 millioner kroner i favør av K2. Vi vurderer imidlertid at forskjellen i ikke-prissatte nyttevirkinger mellom konseptene er større dette. En forskjell på 104 millioner kroner tilsier en årlig annuitet på 7,5 millioner kroner per år – eller rundt 4 kroner per myndige innbygger per år. Gitt betydningen av de ikke-prissatte virkningene, vurderes dette som et rimelig og forsvarlig tillegg. Forskjellene i ikke-prissatte virkninger mellom K2 og K3 er knyttet til nasjonal sikkerhet, og fleksibilitet og endringsevne til å imøtekomme nye behov og utfordringer i fremtiden, som med stor sannsynlighet kommer. I tillegg legger K3 i større grad enn K2 til rette for mer treffsikker ervervskontroll og tettere kobling mot andre registre, noe som gir viktige gevinster for samfunnet på sikt.

Følsomhetsanalysene bekrefter at resultatene er robuste. Rangeringen mellom konseptene endres ikke, selv om enkelte av følsomhetsanalysene påvirker differansen mellom konseptene. Selv i scenarier der den prissatte forskjellen mellom K2 og K3 øker vurderer vi fortsatt at forskjellene i de ikke-prissatte virkningene motsvarer forskjellen i den prissatte nettoytten. På denne bakgrunn anbefaler vi konsept 3 som det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme og strategisk riktige valget. Selv om det innebærer høyere investeringskostnader, vurderes det som mest robust for fremtiden, og gir størst mulighet for realisering av både identifiserte nyttevirkinger og potensielle gevinster på sikt.



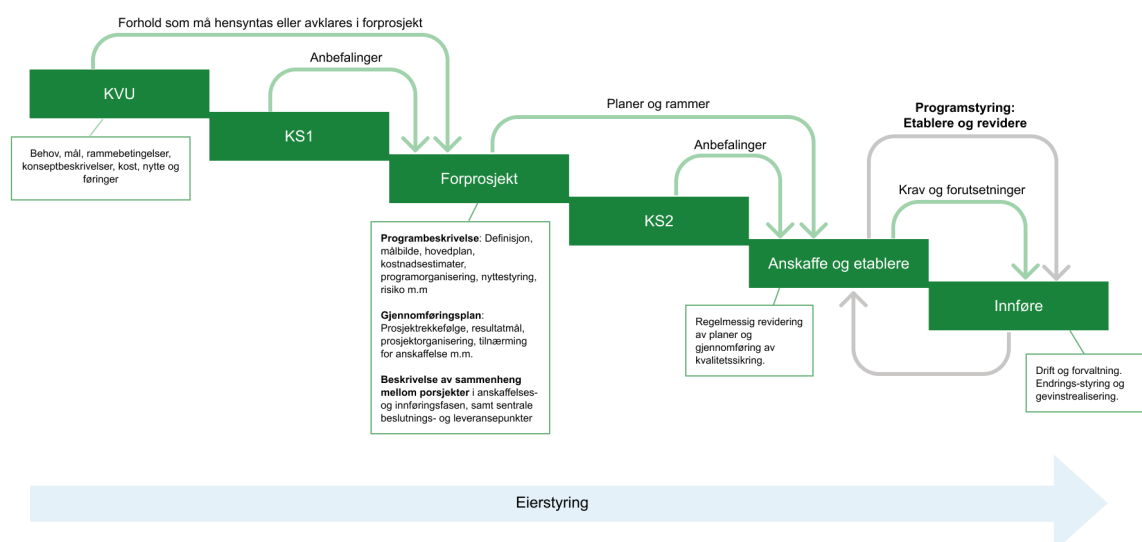
8 Føringer for forprosjekt

Formålet med kapittelet om føringer for forprosjektfasen er å legge best mulig til rette for en effektiv gjennomføring av neste fase i prosjektet. Det innebærer å sikre overføring av sentral informasjon og kompetanse fra KVVU-arbeidet slik at forprosjektfasen kan planlegges og gjennomføres godt, og slik at beslutningstaker kan legge nødvendige føringer for det videre arbeidet med prosjektet.

Dette kapittelet beskriver forhold som er vesentlige for en vellykket gjennomføring av prosjektet. Det omfatter arbeid frem til forprosjektfasen, gjennomføring av forprosjektet, og den videre realiseringen av et innføringsprosjekt.

Gjennomføring av tiltaket vil dekke flere faser. Dette er illustrert i figuren under. Etter konseptvalget går man inn i forprosjektfasen hvor gjennomføringen av arbeidet planlegges og det utarbeides et styringsunderlag. En beslutning om å gå inn i en anskaffelses- og etableringsfase forutsetter at et betydelig og tilstrekkelig antall virksomheter forplikter seg eller pålegges av sitt departement til å ta i bruk løsningene. Etter anskaffelsen vil det være en fase for etablering av løsningen, før den settes i drift og innføres.

Figur 8-1: Gjennomføring av tiltaket i ulike faser.



Varighetene som er indikert nedenfor er de samme som er lagt til grunn i kostnadskalkylen og er foreløpige og belagt med betydelig usikkerhet. I kapittel 8.4.6 Kritiske suksessfaktorer er det beskrevet aktiviteter som kan redusere gjennomføringsrisiko og bidra til en raskere gjennomføring.

- Ekstern kvalitetssikring (KS1) gjennomføres høst 2025. Arbeidet med regelverk bør starte så raskt som mulig og vil trolig ha varighet ut forprosjektet.
- Videreføring av utredningsprosjektet fra KVVU bør pågå frem til oppstart av forprosjektet og deretter bli en del av dette.
- Forprosjekt bør kunne starte opp høsten 2025/tidlig vår 2026 og vil trolig ha en varighet på opp mot 6 måneder. Noen av aktivitetene i forprosjektet kan starte med begrenset omfang i påvente av konseptvalg.
- Ekstern kvalitetssikring (KS2) kan starte etter avsluttet forprosjekt, dvs. sen vår/tidlig høst 2026, og vil trolig ha en varighet på 3-4 måneder.
- Gitt en gjennomføring som indikert over, vil man kunne starte arbeidet med å etablere en ny løsning for eierskap til fast eiendom på nyåret 2027 med en varighet på fem år for K3.

Dette er en ambisiøs tidsplan som vil kreve mye av gjennomførende virksomheter.



For å balansere risiko, kostnader og gevinster, samt håndtere endringer i rammebetingelser på en best mulig måte, bør forprosjektet ta stilling til hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for videre arbeid i forprosjektfasen. Prinsippene kan eksempelvis ta utgangspunkt i det følgende:

- Dele opp gjennomføringen i mindre prosjekter/flere faser
- Bygge på erfaring fra tilsvarende prosjekter
- Sikre kontroll på omfanget
- Stegvis regelverksutvikling
- Gradvis innføring og løpende tjenesteutvikling

En overordnet anbefaling er at konseptet realiseres med trinnvis innføring og selvstendige og veldefinerte prosjekter som godkjennes hver for seg, men innenfor samme helhetlige styringsramme.

Planen for det videre arbeidet bør detaljeres frem til forprosjektet starter, og deretter bli en del av prosjektstyringsbasis i Sentralt styringsdokument (SSD).

8.1 Premisser for styring av forprosjektfasen

8.1.1 Konseptvalg påvirker forprosjektfasen

Beslutning om konsept påvirker hva det arbeides med i forprosjektfasen. Likevel vil det uavhengig av konseptvalg være behov for et videre samarbeid mellom Kartverket og Skatteetaten. I alle konsept er det avhengigheter mellom virksomhetene og det vil være hensiktsmessig med et felles forprosjekt, en felles SSD og felles satsingsforslag for å ivareta avhengighetene.

Omfang og hva som inngår i forprosjektfasen er derimot svært avhengig av konseptvalg. Det er ulike muligheter og utfordringer som må håndteres i forprosjektet ved valg av ulike konsept. I det følgende legger vi til grunn at K3 (*sentralisert eierskapsregistrering*) tas med videre inn i planleggingsarbeidet i neste fase og at det realiseres i tråd med anbefalingen i alternativanalysen. Våre vurderinger rundt forprosjektfasen bygger derfor på det.

8.1.2 Videreføring av utredningsprosjektet

Arbeidet har frem til nå blitt gjennomført som et prosjekt ledet av Kartverket i samarbeid med Skatteetaten. Arbeidet har involvert flere andre offentlige virksomheter og private aktører gjennom informasjonsinnhenting. Prosjektet har vært finansiert gjennom tilskudd fra KDD og over Kartverkets og Skatteetatens regulære budsjett. Sektorene har stilt med ressurser til intervjuer og møter.

I oppdragsbrevet fra KDD fremgår det at arbeidet med forprosjektfasen skal startes opp med tanke på en gjennomført KS1 høst 2025. Dette innebærer at eksisterende prosjektorganisasjon bør videreføres, men i noe redusert omfang, både for å sikre god samhandling med ekstern kvalitetssikrer og for å kunne gjennomføre nødvendige aktiviteter.

KVU-arbeidet har vist at det er av stor betydning å arbeide videre med:

1. Igangsette og følge opp arbeidet med **tydeliggjøring og samordning av regelverket**. Svært mange regelverk berøres av de foreslåtte tiltakene i konseptene. Det er flere lovbestemmelser som vil arbeides med i forprosjektfasen. Se kapittel 8.3.
2. Hvordan en **erhvervskontroll** kan utformes. Som beskrevet i alternativanalysen muliggjør konseptene ervervskontroll på ulike måter og det er forventet betydelige nyttevirkninger som følge av ervervskontroll. Det bør derfor arbeides videre med hvordan en ervervskontroll kan tilrettelegges for og utarbeides. Herunder både regelverksarbeidet, organisering og det tekniske.
3. **Grad av plikt** kan potensielt påvirke både kvaliteten og tilfanget av informasjon om eierskap til fast eiendom. I forprosjektet bør grad av plikt vurderes nærmere og i valg av hva som er hensiktsmessig grad av plikt, må nytte- og kostnadsvirkningene av et slikt tiltak vurderes opp mot hverandre.



4. Mulighet for kobling mot **samordnet aksjeregister** for identifisering av hvem som eier selskapene som eier fast eiendom.
5. Det anbefalte konseptet har et stort omfang. Arbeid med **gjennomføringsstrategi og mulighet for stegvis realisering** for å redusere risiko vil derfor være svært viktig å arbeide videre med i forprosjektfasen for å sikre en god gjennomføring av prosjektet.
6. **Oppfølging av interessenter og brukere** for å sikre at deres behov dekkes på best mulig måte og at løsninger og eventuelle verktøy får enkle grensesnitt slik at tiltakene i konseptene gir de forventede gevinstene for brukerne og samfunnet.

De ovennevnte aktivitetene kan starte opp før forprosjektet igangsettes, men bør uansett gjennomføres i parallell med eller som del av forprosjektet og det videre arbeidet med gjennomføringen av tiltaket.

8.1.3 Grensesnitt mot andre prosjekter i forprosjektet

Det vil være viktig å koordinere omfang, tidsplan og eventuelle grensesnitt mot noen sentrale prosjekter i forprosjektet. Forprosjektet bør ha et organisatorisk grensesnitt, typisk i styringsgruppe og et mer teknisk/operativt grensesnitt.

Hos Kartverket er konseptene med tilhørende tiltak hos eiendomsdivisjonen, mens hos Skatteetaten ligger initiativet hos divisjon informasjonsforvaltning.

Grensesnitt mellom forprosjekt og andre tiltak er presentert i tabellen under:

Tabell 8-1: Grensesnitt mellom forprosjekt og andre tiltak.

Aktør	Prosjekt/tiltak	Periode	Organisatorisk grensesnitt	Teknisk grensesnitt
Kartverket	Sikkerhetssatsingen	2025-2026	Produktorganisasjonen i Eiendomsdivisjonen Styringsgruppe i Kartverket	Matrikkel og grunnbok, Kartverkets tekniske plattform, herunder lagrings-, applikasjons- og dataplattform
	Prosjektet som ser på en mulig ny modell for verdsetting av fritidsboliger) i samarbeid med Skatteetaten	2024-2026	Tverretattlig styringsgruppe KDD for endringer i matrikkelforskriften	Etablert nytt grensesnitt mellom Kartverket og Skatteetaten
	Løpende modernisering av matrikkelen	2024 ->	Produktorganisasjonen i Eiendomsdivisjonen	Matrikkel og grunnbok Kartverkets tekniske plattform, herunder lagrings-, applikasjons- og dataplattform
	Ny bygningsdel (samarbeid med kommunene)	2024->	Produktorganisasjonen i Eiendomsdivisjonen KS	Matrikkel og grunnbok
	Landdivisjonen i Kartverket: Fellesløsningene i den geografiske infrastrukturen: samhandlingsplattformen	2026-2030	Kartverkets ledergruppe	Kartverkets tekniske plattform, herunder

				lagrings-, applikasjons- og dataplattform
Skatteetaten	Aksjeeierskap i samarbeid med Brønnøysundregistrene	2025-202	Tverretatlig styringsgruppe	
	Eierskap utland	2025å	Tverretatlig styringsgruppe	
	Prosjektet som ser på en mulig ny modell for verdsetting av fritidsboliger i samarbeid med Kartverket og SSB	2024å	Tverretatlig styringsgruppe	
Digdir	eIDAS		Avklares	Avklares

Som det fremkommer av tabellen, og som er beskrevet i 2.3.6, pågår det flere tiltak i **Kartverket** som forprosjektet må koordineres med. Dette er viktig for å sikre effektiv ressursbruk, både når det gjelder kompetanse og ev. videreutvikling av IT-løsninger i berørte etater.

I **Skatteetaten** er det særlig *to tilstøtende* tiltak (i tillegg til prosjektet som ser på mulighet for ny modell for verdsettelse av fritidsboliger), samt produkt- og linjeorganisasjonene tilknyttet eiendomsområdet og skatteprosessen som forprosjektet må koordineres med.

Skatteetaten er i samarbeid med Brønnøysundregistrene i gang med forprosjekt for forbedret aksjeeierinformasjon og modernisering av aksjonærbeskatningssystemet, som oppfølging av konseptvalgutredningen som ble levert i desember 2024. Forprosjektet skal legge til rette for samordnet registerdata med god kvalitet og bidra til effektiv og sikker innsamling, bearbeiding og tilgjengeliggjøring av aksjeeierinformasjon for offentlige konsumenter samt legge til rette for et mer effektivt og fleksibelt aksjonærbeskatningssystem. Siden en rekke eiendommer eies av selskaper, er god koordinering og samarbeid om blant annet informasjonsmodellering mellom prosjektene for eierskapsinformasjon knyttet til aksjer og fast eiendom viktig for å legge til rette for forbedring i datakvalitet som beskrevet i alternativanalysen.

Det er videre iverksatt et forprosjekt for å bedre Skatteetatens evne til å ta imot, ta vare på og tilrettelegge utenlandsopplysninger for mer effektiv bruk internt i etaten. Forprosjektet skal også tilrettelegge og tilgjengeliggjøre opplysninger om utenlandsk eierskap til eiendom i Norge med andre lands skattemyndigheter (WP10/OECD), for å ivareta våre forpliktelser og bidra til økt transparens av eierskap adressert av G20 og OECD. For Skatteetaten er det viktige å ivareta helheten i eierskapsinitiativene i etaten gjennom god intern koordinering mellom disse i videre prosjektfaser.

For øvrig må et forprosjekt om bedre eierskapsinformasjon til fast eiendom koordineres med produkt- og linjeorganisasjonene tilknyttet eiendomsområdet og skatteprosessen i Skatteetaten, som største interessenter. Skatteetaten utvikler kontinuerlig sine produkter gjennom produkt- og prosessledelse, og det er viktig med godt samarbeid mellom porteføljestyrt prosjekter og produktene for å sikre at utviklingen går i samme retning.

I tillegg må forprosjektet se til forordningen European Digital Identity Framework (**eIDAS 2.0**) og arbeidet med digitale lommebøker. Av rammebetingelse 4 følger det at konseptene må inkludere mulighet for entydig identifikasjon av utenlandske eiere, men ikke skal vurdere hvordan slik identifikasjon skal foregå. En viktig del av bakgrunnen for dette er behovet for å kunne tilpasse oss internasjonale standarder og kommende føringer fra eIDAS 2.0. Høsten 2024 startet Digitaliseringsdirektoratet en konseptvalgutredning som skal vurdere alternative konsepter for et digitalt økosystem for lommeboken. Utredningen er forventet levert 31.12.2025. Forprosjektet bør koordineres med dette arbeidet for å sikre entydig indentifisering av både norske og utenlandske eiere av fast eiendom.

8.1.4 Samarbeid og involvering av andre virksomheter og involvering av interessenter

For å sikre faglige innspill og god forankring underveis i gjennomføringen, anbefaler vi at et bredt aktørbilde involveres i gjennomføring av tiltaket. Eiendomsområdet berører svært mange tilgrensende områder og også flere interessenter som enten registrerer, forvalter, tilgjengeliggjør eller bruker informasjon om eierskap til fast eiendom i dag. For å sikre at løsningen løser de identifiserte problemene og imøtekommer målene ved utredningen, samt reduserer risiko i gjennomføringen er det viktig med god involvering av både samarbeidende virksomheter og med tilgrensende interessenter.

Det er flere offentlige og private virksomheter som bør involveres i forprosjektfasen. De kan deles inn i tre grupper:

1. **Direkte berørte virksomheter i prosjektet:** I Skatteetaten berøres både tilstøtende tiltak og produkt- og linjeorganisasjonene som beskrevet over, men i tillegg kommer andre områder som Folkeregisteret, innkreivings- og kontrollområdet. Forprosjektet vil ha ulik betydning for de ulike områdene. Innkreivings- og kontrollområdet kan sees på som konsumenter av informasjonen, og bør engasjeres i egnet dialog om behov og krav, både internt i Skatteetaten og i et felles forprosjekt. Folkeregisteret er en kilde til opplysninger inn i en ny løsning, og kan derfor inngå i dialog som forprosjektet har med andre produsenter av opplysninger. Forprosjektet må også ha tett dialog med saksbehandlingsteamet og brukersenteret for å sikre god forståelse av deres behov og krav til informasjonskvalitet. Dette er viktig for å realisere de forutsatte gevinstene og for å unngå at Skatteetaten ser behov for å etablere/opprettholde et skyggeregister.
2. **Direkte berørte virksomheter som registrerer, forvalter eller bruker informasjon om eierskap** til fast eiendom. Formålet med å involvere disse er å planlegge prosjektgjennomføringen på en god måte. Disse er: Brønnøysundregistrene som har register over reelle rettighetshavere, NSM, Økokrim, Politiet, kommunene, SSB.
3. **Private aktører og tredjepart:** Eiendomsmejlere, Eiendom Norge, Norsk Eiendom, Finans Norge, banker, forsikring, etc.

Interessentkartet i Figur 8-2 viser et utvalg av de aktørene vi anser som mest sentrale i arbeidet med forprosjektet. Avgrensningen er gjort på bakgrunn av grupper av interessenter som i størst grad påvirker og blir påvirket av opplysninger om eierskap til fast eiendom. Avgrensningen er gjort for å identifisere de mest presserende behovene og mulige interessekonflikter. Tabellen under inneholder en beskrivelse av de ulike interessentgruppens virkeområde.

Tabell 8-2: Gruppering av interessenter og beskrivelse av deres virkeområde.

Gruppe	Beskrivelse av gruppens virkeområde
Registerforvaltere	Registerforvaltere er aktører som forvalter grunnlags-/rådata om opplysninger om eierskap til fast eiendom. Kartverket forvalter i dag matrikkelen og grunnboken. Skatteetaten forvalter sitt eget interne eiendomsregister. Brønnøysundregisteret forvalter opplysninger om eierskap til fast eiendom, i form av at de forvalter grunnlagsdata som omhandler virksomhetene som eier eiendom.
Offentlige konsumenter	Offentlig konsumenter er offentlige myndigheter som bruker eierskapsopplysninger til ulike formål. Hva gjelder kommuner som konsument av eierskapsopplysninger vil disse også være en produsent av eiendomsopplysninger.
Kommuner	Kommunene er både produsenter av eiendomsopplysninger gjennom sin rolle som matrikkelfører og konsumenter av eiendoms- og eierskaps- og verdsettelsesopplysninger, herunder eiendomsbeskatning.
Interesse- og bransjeorganisasjoner	Dette inkluderer profesjonelle private aktører enten representert ved interesse- eller bransjeorganisasjoner. Disse vil derfor dekke profesjonelle private aktører som banker og andre finansinstitusjoner, advokater, meglerforetak, eiendomsmejlere, regnskapsførere og utviklere av bolig- og næringseiendom.

Tjenesteleverandører	Tjenesteleverandører er aktører som tilrettelegger og formidler opplysninger om eierskap til fast eiendom til sine kunder, for eksempel kommuner. Tjenesteleverandører bygger sine tjenester på grunnlags-/rådata som registerforvalterne forvalter. Disse blir deretter tilrettelagt for å imøtekomme brukerne sine behov for informasjon.
Eiendomsutviklere	Selvstendige aktører som utvikler og forvalter eiendom.
Eiere av eiendom	Inkluderer aktører som eier eiendom, inkludert grunneiere slik som Statskog og Finnmarkseiendommen. Gruppen inkluderer også aktører som organiserer eiere av boliger, boliggårder, eiendomsselskaper og sameier/borettslag.

Figur 8-2: Interessentkart.



I forprosjektet vil vi inkludere disse på ulike måter med alt fra egne møter for å få deres innspill til utvikling av løsningen og felles arrangementer der helheten og enkelte elementer ved løsningen blir beskrevet og der det vil være mulighet for å stille spørsmål.

8.1.5 Krav til prosjektspesifikt innhold i sentralt styringsdokument

Prosjektspesifikt innhold i SSD for videre planlegging av konsept 3 (*sentralisert eierskapsregistrering*) er:

- Alle konseptene innebærer **lov- eller forskriftsendringer** i større eller mindre grad, de juridiske hovedtrekkene bør utredes i et forprosjekt, da dette setter premisser for forretnings- og IT-arkitektur. Særlig viktig vil mulighetene for harmonisering av regelverk være.
- **Grad av plikt og endringer i dokumentavgift:** Det bør vurderes om man kan skru til på plikter for å øke måloppnåelse, og om endringer i dokumentavgiften er hensiktsmessig.
- **Modernisering av matrikkel og grunnbok** er en omfattende oppgave. Det bør settes i gang utforskende utvikling med innovasjon og bygge ny løsning i småskala for å redusere risiko og få ytterligere underlag for estimering av hovedprosjektet.



- Én vei inn og ett tilgangspunkt for tredjeparter og for offentlige myndigheter: **Overordnet design** av løsninger for offentlige myndigheter med brukerinnsikt for å skissere løsninger for små, mellomstore og store myndigheter, inkludert tilgangskontroll.
- **Tilgangskontroll**: hvem skal ha tilgang til hvilke opplysninger når
- Avklaring av **roller og ansvar for ervervskontroll**
- **Informasjonsmodell** med sammenhengende tjenester og løsninger

SSD for et prosjekt skal i utgangspunktet inneholde en beskrivelse av alle områdene som er inkludert i tabellen under. En eventuell program-SSDen bør også ta utgangspunkt i denne, men gjøre et selektivt utvalg av hva som håndteres på hhv. program- og prosjektnivå.

Tabell 8-3: Område i SSD.

Overordnede rammer	Prosjektstrategi	Prosjektstyringsbasis
Hensikt, krav og beskrivelse av konsept	Strategi for styring av usikkerhet	Arbeidsomfang, herunder endringsstyring
Prosjekts effekt- og resultatmål	Gjennomføringsstrategi	Prosjektnedbrytningsstruktur (PNS)
Kritiske suksessfaktorer	Kontraktstrategi	Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan
Rammebetingelser, inkludert føringer for forprosjektfasen	Organisering og ansvarsdeling	Gvinstrealiseringsplan
Grensesnitt mot andre prosjekter		Tidsplan
		Intern kvalitetssikring

8.1.6 Krav til den kommende prosjektorganisasjonens kompetanse og kapasitet

Viktige kompetanse for prosjektorganisasjonen er:

- Erfaringer med **ledelse av større forprosjekter og statlige satsinger**, berørte etater har erfaring med større digitaliseringsprosjekter der det er parallelle endringer i regelverk, tekniske løsninger og organisering av ansvar. I tillegg til ledelse og styring vil også kompetanse om økonomistyring, rapportering og HR-funksjoner som rekruttering og onboarding, være viktige suksessfaktorer som må etableres og utvikles i Kartverket.
- **Domenekompetanse om eierskap**, inkluderer fagkompetanse om eierskap til fast eiendom på tvers av etater, spesielt Skatteetaten og Kartverket, kommunal sektor og private aktører. Dette for å sikre at tiltak blir helhetlig og samordnet på tvers av offentlig og privat sektor.
- Kompetanse på **forretningsutvikling, forretningsarkitektur**, bruk av teknologi, innovasjon og bruk av kunstig intelligens.
- **Endringsledelse og interessedoppfølging** mht. nyttevurderinger, ulike interessenter (offentlige myndigheter) kan ha ulik oppfatning om hvordan nyttevirksomheter skal realiseres. Kompetanse med systemleverandører for å enes om målbilde og veikart for samordnet register.
- **Samfunnsøkonomisk kompetanse** for virkningsanalyse og gvinstrealiseringsplan. IT arkitektur, teknologiske muligheter.

Dersom tiltaket organiseres som et program bør det etableres et programstyre med programeier som leder. Programmets omfang og den sektorovergripende styringsstrukturen kan gjøre det nødvendig å etablere et overordnet eier- og styringsnivå som sikrer formelle investeringsbeslutninger og som ivaretar overordnet strategi og prioriteringer, herunder prioritering og avgrensninger mot andre strategiske tiltak i sektorene.



Organisering, varigheten på programmet, sammenhengen mellom prosjektene og tidspunkt for overlevering til linjen, er avhengig av anbefalt gjennomføringsstrategi og hvilket ansvar programmet eventuelt skal ha i gevinstrealiseringen. Disse forholdene bør avklares i forprosjektet. I den sammenheng er det viktig å avklare ansvar og myndighet mellom program- og prosjektnivå. Det kan være hensiktsmessig å bruke en tilnærming med produktorganisering og smidige leveranser.

8.2 Foreløpige vurderinger om gjennomføringsstrategi

Det anbefalte konseptet er relativt stort i omfang og involverer to etater samt flere berørte interessenter. Forprosjektet vil utarbeide en gjennomføringsstrategi som reduserer risiko og legger premisser for god styring av forprosjektfasen og prosjektet.

Gjennomføringsstrategien foreslås utformet på en måte som sikrer helhetlig realisering, men åpner for å styre prosjektet i faser.

8.2.1 Trinnvis realisering og pakketering av løsningen

Både Kartverket og Skatteetaten har erfaring med å realisere nye løsninger i flere versjoner og trinn. Også her foreslås det at valgte konsept deles opp i mindre stegvise faser med hyppige leveranser slik at kompleksiteten tas ned, risikoen blir lavere og gevinster kan realiseres raskere.

Dette innebærer å dele prosjektet inn i mindre, mer håndterbare deler, med klare mål og leveranser for hver fase.

Ambisjonen med en trinnvis realisering og oppdeling av løsningen i flere deler gjør at prosjektet kan levere hyppig og skape nytte hele veien, samt mulighet for å justere løsningen basert på tilbakemeldinger fra brukere underveis. Det muliggjør også at man kan modne deler av konseptet underveis i utviklingen.

En føring for forprosjektet er å skissere flere ulike realiseringsstrategier for trinnvis å realisere løsningene.

Ett eksempel på trinnvis realisering er at Kartverket først gjennomfører en del av moderniseringsarbeidet før Skatteetaten begynner med sine aktiviteter. I både konsept 2 og konsept 3 legges det opp til integrasjon og dataflyt mellom Kartverket og Skatteetaten. Informasjonsmodellering og arkitekturvalg i tidlige faser av arbeidet vil legge føringer for videre utvikling av løsninger. Det kan være hensiktsmessig at en del av moderniseringsarbeidet knyttet til matrikkel, grunnbok og utvikling av eierskapsløsning gjennomføres i Kartverket før Skatteetaten starter å tilpasse, utvikle og sanere egne systemer. Imidlertid er det viktig med tett samarbeid mellom etatene, særlig innenfor informasjonsmodellering og IT-arkitektur, for å sikre at løsningene blir hensiktsmessige sett opp mot etatenes øvrige systemportefølje.

I gjennomføringsstrategien er det også relevant å se nærmere på hvilke tiltak som kan gjennomføres på kort sikt. Vi vurderer det som særlig relevant å se på de konseptuavhengige tiltakene, ettersom disse potensielt kan realiseres raskt og gi betydelige nyttevirksomheter tidlig i prosessen. I forprosjektfasen vil vi også utforske andre mulige kortsiktige tiltak som kan gi nytte tidligere enn forutsatt i analysen. Når konseptet utvikles videre og detaljene blir tydeligere, kan det avdekkes nye muligheter for hensiktsmessige tiltak som ikke tidligere er identifisert. Disse kan være aktuelle å inkludere i et første gjennomføringstrinn.

Det vil også være flere ulike tilnærminger til realisering som bør utforskes i forprosjektfasen.



8.2.2 Bemannings- og kompetanseplanlegging

Strategisk kompetanseplanlegging er avgjørende for at prosjektet skal nå sine mål og være rustet til å levere gevinster også etter endt prosjektperiode. For å sikre enhetlig tilnærming til dette viktige arbeidet, er det nødvendig å utvikle et rammeverk. Målet er å utvikle en organisasjon som kan absorbere omfanget av prosjektet og som sikrer eierskap til faget og gjennomføring innad i egen virksomhet. Det vurderes som at dette er kritisk for suksessen til arbeidet og at forprosjektet bør starte med bemannings- og kompetanseplanlegging før finansieringsbeslutningen ettersom det er forventet at rekruttering kan ta tid.

Vi vil derfor arbeide med å:

- Kartlegge dagens kompetansebeholdning.
- Definere hvilke kompetanseområder divisjonen bør prioritere fremover for å sikre gjennomføringen av konsept 3 (*sentralisert eierskapsregistrering*), samt videre drifte og utvikle tjenester i fremtiden.
- Etablere prosesser for utarbeidelse av handlingsplaner sammen med Kartverket og Skatteetaten. Dette inkluderer prosesser som:
 - Planlegge og budsjettere tiltak: Bruke, utvikle, dreie og/eller anskaffe kompetanse.
 - Kompetansedialog mellom ledere og medarbeidere.

Det kan være at endelig inndeling kan se annerledes ut. Det kan også være at andre mindre avtaleområder også må planlegges og gjennomføres.

Bemannings- og kompetanseplanleggingen påvirker også kostnadene i prosjektet. Det er foreslått en ekstern/internandel på 60/40 i prosjektet. Det er en ambisiøs endring fra i dag og hvorvidt prosjektet oppnår denne andelen i investeringsperioden er viktig for å sikre god kostnadskontroll. I tillegg er det viktig for å sikre et godt og tydelig eierskap i utførende virksomheter til både gjennomføringen av prosjektet og til endelig løsning.

En føring for forprosjektet er derfor å konkretisere arbeidet med å bygge en robust organisasjon som kan absorbere den økte aktiviteten som forventes i prosjektfasen og som sikrer eierskap til faget og løsningen.

8.2.3 Kontraktstrategi

Kontraktstrategi utgjør en sentral del av gjennomføringsstrategien. Den skal utarbeides i forprosjektet og oppsummere sentrale strategiske valg som vil påvirke risikoen i gjennomføringsprosjektet og muligheten til å realisere ønskede gevinster.

Retningslinjene i Finansdepartementets rundskriv R-108/23 med tilhørende veiledere og veilederen for Digitaliseringsprosjekter i statens prosjektmodell¹⁰⁷ vil legges til grunn for kontraktstrategien. I tillegg legger Kartverkets skystrategi¹⁰⁸ og tidligere og pågående investeringer i data- og applikasjonsplattformer, infrastruktur og informasjonssikkerhet, samt mål og føringer for løsningsarkitektur, premisser for den fremtidige kontraktstrategien for prosjektet.

Kontraktstrategien beskriver hvordan anskaffelser og kontrakter i prosjektet skal gjennomføres for å sikre en effektiv, forutsigbar og kostnadseffektiv realisering. Strategien må være forankret i prosjektets målbidde og bygge på en realistisk forståelse av dagens løsnings- og leverandørbilde, samtidig som den åpner opp for tilpassing til fremtidige behov og teknologiske endringer. Videre skal den bidra til å

¹⁰⁷ Finansdepartementets veileder Digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell av 31.01.2020.

¹⁰⁸ Kartverkets skystrategi sikrer en moderne IT-infrastruktur som grunnlag for verdikjende tjenester, bedre skalerbarhet og fleksibilitet, økt robusthet og mulighet til å utnytte flere skyleverandører.



sikre at valg av løsninger og/eller utvikling er godt fundert i behov, markedstilbud, Kartverkets IT-infrastruktur og målarkitektur, og er i tråd med smidige utviklingsprinsipper.

Følgende prinsipper foreslås for valg av kontraktstrategi for at prosjektet skal gjennomføres på en effektiv, trygg og fleksibel måte:

- Kontraktene skal støtte en smidig og trinnvis tilnærming, der prosjektet utvikles i flere leveranser som gir verdi underveis. Dette gir rom for justeringer basert på erfaringer, brukerbehov og teknologisk utvikling.
- Løsningen som utvikles skal være fleksibel og bygges slik at komponenter kan byttes ut eller videreutvikles uten store konsekvenser for helheten. Kontrakten må derfor åpne for endringer og videreutvikling over tid, i tråd med prosjektets målarkitektur.
- Prosjektet skal bygge videre på kompetansen i eksisterende fagmiljøer, samtidig som det suppleres med utviklingskapasitet fra etablerte rammeavtaler. Dette gir prosjektet fleksibilitet og gjennomføringsevne ved å sikre effektiv ressursbruk, redusere risiko og styrke eierskap gjennom gjenbruk av eksisterende kompetanse kombinert med skalerbar utviklingskapasitet.
- Der det finnes hensiktsmessige hyllevareløsninger som dekker behovene, skal disse vurderes. Det kan gi lavere risiko og bedre ressursutnyttelse enn å utvikle selv. Det må vurderes om det er hensiktsmessig at delleveranser settes ut til eksterne, fremfor at Kartverket tar ansvar for utvikling av alle komponenter i egen regi. Videre bør det vurderes om komponenter eller løsninger kan gjenbrukes på tvers av offentlig sektor.
- Alle kontrakter og samarbeid skal støtte opp under krav til informasjonssikkerhet og kvalitet. Leverandører skal følge tydelige krav og standarder, og det skal være mulig å føre god kontroll og oppfølging i hele avtaleperioden.
- Prosjektet skal legge til rette for reell konkurranse blant leverandører og sikre leverandøruavhengighet i størst mulig grad. Dette skal sikre tilgang til de beste løsningene til riktig pris, samt gi nødvendig fleksibilitet og redusert avhengighet til enkeltleverandører over tid.
- I tillegg stilles det tydelige krav til informasjonssikkerhet og kvalitet, med god kontroll og oppfølging i hele avtaleperioden uavhengig av leveransemodell.
- Prosjektet skal samarbeide med Kartverkets innkjøpsavdeling for å sikre at regler for offentlig anskaffelse ivaretas.

I forprosjektet vil flere kontraktstrategier vurderes. Tabellen under viser to alternative kontraktstrategier som er tilpasset punktlisten med prinsipper for kontraktstrategien ovenfor.

Tabell 8-4: Alternative kontraktstrategier.

Alternative kontraktstrategier	Alternative kontraktstrategier
Inngå avtale med leverandører som kan understøtte det eksisterende utviklings- og forvaltningsmiljøet i Kartverket	Eksisterende utviklings- og forvaltningsmiljøer i Kartverket får hovedansvaret for å gjennomføre tiltakene i regi av prosjektet. Miljøene skaleres opp ved å komplettere kapasitet og kompetanse gjennom avrop på eksisterende rammeavtaler/konsulentavtaler der det etterspørres spesifikk kompetanse og kapasitet.
Inngå avtale med leverandører som kan understøtte det eksisterende utviklings- og forvaltningsmiljøet i Kartverket, og i tillegg inngå avtaler med leverandører for utvalgte anskaffelsesområder (tjenestekjøp og programvare/hyllevare/standardiserte systemer).	Eksisterende utviklings- og forvaltningsmiljøer i Kartverket får hovedansvaret for å gjennomføre tiltakene i regi av prosjektet med supplerende kompetanse via nye rammeavtaler for utvikling. I tillegg åpnes det for å konkurranseutsette deler av prosjektet om det anses hensiktsmessig å benytte seg av leverandørmarkedet.



Den valgte kontraktstrategien vil medføre behov for å inngå flere ulike kontraktstyper. For å balansere risiko, fleksibilitet og kostnader vil følgende kontraktstyper som beskrevet i tabellen nedenfor benyttes.

Tabell 8-5: Kontraktstyper.

Behov	Type kontrakt	Begrunnelse
Konsulenttjenester ifm. utvikling	Rammeavtaler for utviklingskapasitet (Statens standardavtaler SSA-R, SSA-O og SSA-B)	Sikre avtalelojalitet og overholdelse av allerede inngåtte avtaleforpliktelser. Sikre kontinuitet og bruk av opparbeidet kompetanse blant konsulenter som allerede er i et avtaleforhold med Kartverket.
Øvrige konsulenttjenester som f.eks. vedlikeholdsavtaler	Rammeavtale for konsulentformidling, samt timebaserte og resultatbaserte avtaler (Statens standardavtaler SSA-O, SSA-B og SSA-V)	Sikre nødvendig behovsdekning for konsulentbistand i de tilfeller der intern kompetanse og eksisterende rammeavtaler ikke dekker behovet.
Hyllevareløsninger	Fastpris eller lisensbaserte avtaler (aktuelle standardavtaler innenfor programvarekjøp, både skytjenester og on-premise løsninger)	Gir forutsigbarhet i kostnader og relativ rask implementering. Krever normalt mindre ressurser hos det interne utviklingsmiljøet å ta i bruk et hyllevaresystem uten utviklingsbehov.

8.3 Regelverksutvikling og juridiske avklaringer

Regelverk er en sentral del av alle konseptene og tilhørende tiltak. Det vil være behov for regelverksarbeid uavhengig av konseptvalg. Hvilket konsept som velges vil derimot avgjøre hva som bør utredes i et forprosjekt. Utredningen har avdekket flere juridiske problemstillinger som bør som utforskes videre og avklares i neste fase. I forprosjektet vil det være relevant å arbeide med flere juridiske avklaringer.

Hva som er **hensiktsmessig omfang på regelverksarbeidet**. Regelverksarbeidet kan potensielt bli omfattende dersom man skal ha en helhetlig gjennomgang og endring av tilgrensende regelverk. I forprosjektet må det vurderes hvordan det kan arbeides smidig med regelverk, juridiske avklaringer og juridiske avhengigheter. Det må også vurderes hvem som skal involveres og på hvilken måte. Eksempelvis vil fagdepartementene (KDD, FIN og JD) ha en sentral rolle i å legge premisser for regelverksutvikling, det være seg rammene og hvordan en arbeidsfordeling mellom departement og etat skal være for å utvikle og gjennomføre høringer om regelverk som skal igangsettes. Fagdepartementene vil ha en sentral rolle knyttet til eventuelle sanksjoner for manglende oppfyllelse av plikter ifølge regelverk, f.eks. rapportering/registrering.

Bruk av plikt og grad av plikt er en av opsjonene som er trukket frem som mulige virkemidler for å sikre registrering og tinglysing. I forprosjektet må det utredes hvordan en eventuell plikt kan og bør se ut. Forholdet mellom privatrettslige hensyn og offentligrettslige hensyn må veies opp mot hverandre og det må sees i sammenheng med hva som gir merverdi til samfunnet.

Bruk og grad av plikt vil også variere mellom de ulike konseptene. Eksempelvis vil det ikke være hensiktsmessig med en pliktig tinglysing og pliktig registrering i K1 (*forbedret grunnbok*) og K2 (*deling av eierskapsopplysninger*) fordi det krever en harmonisering på objektnivå. Det vil derimot være mulig med en utvidelse av pliktig tinglysing og pliktig registrering i K3 (*sentralisert eierskapsregistrering*).

Ved en eventuell økt grad av plikt må det også utredes hvilke **rettsvirkninger** brudd på plikten skal ha og hvordan den skal følges opp.

I forprosjektet må det utredes hvordan en eventuell plikt kan og bør se ut. Forholdet mellom privatrettslige hensyn og offentligrettslige hensyn må veies opp mot hverandre og det må sees i sammenheng med hva som gir merverdi til samfunnet.



Uavhengig av om eierskapsopplysninger skal registreres i eller utenfor grunnboken, må det utredes hvilke konsekvenser slik eierregistrering i et autoritativt, offentlig register skal ha for forholdet mellom hva som privatrettslig kan avtales og hva som er tillatt iht. offentligrettslige regler. Det fremstår uheldig at det privatrettslig kan avtales erverv, hvor både erverv og bruk kan være i strid med ulike offentligrettslige regler, herunder jordlovens forbud mot deling av driftsenhet, arealformål gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven, samt konsesjonsplikten i konsesjonsloven.

Tilgangsstyring, tilgjengelighet og hjemler for å dele informasjon. Vi skal dele det vi kan og skjerme det vi må. Økt åpenhet må ses i sammenheng med og avveies mot andre sentrale overordnende behov. Selv om økt åpenhet er nødvendig, er det viktig å balansere dette mot motstridende hensyn og unngå at det legges til rette for mulig misbruk og svindel.

Når informasjon om eierskap til fast eiendom skal deles, er det viktig å ivareta personvern, privatliv og sikkerhet. Det må også tas hensyn til at informasjon kan være konkurransesensitiv. I tillegg er nasjonal sikkerhet, informasjonssikkerhet, kontrollbehov og effektiv ressursbruk viktige faktorer. Kvaliteten på informasjonen er avgjørende, både for tilliten til tjenesten og til forvaltningen. Alle disse hensynene må veies opp mot hverandre når fremtidige løsninger skal utvikles.

Konseptene tilrettelegger for mulig **ervervskontroll**. Hvordan en ervervskontroll kan og bør se ut må utredes videre i forprosjektet med utgangspunkt i de vurderingene som er gjort i konseptvalgutredningen.

Det er også behov for videre arbeid med å **optimalisere registreringsprosessen**. Her vil det for eksempel kunne være aktuelt med en vurdering av om registrering skal være gebyrbelagt, samt en nærmere vurdering av aktuelle registreringstidspunkter og -frister. Det vil også være aktuelt å se nærmere på hvilke praktiske og rettslige konsekvenser det skal ha at noe informasjon kan være tinglyst og noe registrert i tilknytning til matrikkelen.

8.4 Plan for videre utvikling av konsepter for optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Det vil utarbeides en plan i forprosjektet for arbeidet med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet i senere faser. Denne planen må sees i sammenheng med de andre tiltakene som er foreslått i dette kapittelet om føringer for forprosjektet.

For optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet er det mulig å iverksette aktiviteter og tiltak som øker den forventede nytten eller å redusere de forventede kostnadene som følge av tiltak i konseptet.

Under beskrives de foreløpige aktivitetene som det vil arbeides med i forprosjektet for å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

8.4.1 Konkretisering av kostnader: plan for å redusere kostnader

Kostnadene er den største delen av de prissatte virkningene og dermed vil mulige reduksjoner i kostnadselementene bidra til å optimalisere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

I forprosjektet vil det videre arbeides med å modne konseptet og konkretisere tilhørende tiltak. I det arbeidet vil muligens omfang på enkelte kostnadselementer kunne skaleres og det kan i noen tilfeller redusere kostnadene forbundet med utviklingen av løsningene gjennom effektiviserende utviklingsstrategier og bruk av annen teknologi enn hva som er lagt til grunn.

Analysene og tilhørende estimering av kostnadene som ligger til grunn for den samfunnsøkonomiske analysen av konseptene er utarbeidet i en tidlig fase. I det videre arbeidet i forprosjektet vil det derfor være sentralt å redusere usikkerheten forbundet med utviklingen av konseptene og samtidig vurdere potensielle forenklinger og kostnadsreduksjoner. Blant annet vil det være særlig relevant å vurdere om



ny teknologi kan tas i bruk for å gjøre utviklingen av deler av løsningen mer effektiv eller om man gjennom å konkretisere enkelte elementer i PNS-strukturen vil se at forventede ressurser kan reduseres. I videre utvikling av valgt konsept vil det være et mål å redusere risiko, ta ned usikkerhet og vurdere om investeringsfasen av prosjektet kan gjennomføres mer kostnadseffektivt

8.4.2 Øke brukernytte

Flere av gevinstene i den samfunnsøkonomiske analysen er ikke-prissatt. Flere av dem vil være krevende å prissette fordi de er kvalitative av natur eller at det ikke finnes relevante enhetspriser for endringen konseptet medfører. For enkelte virkninger vil det kunne være mulig å prissette flere nyttevirksomheter ved å konkretisere årsaks-virkningssammenhengene. Dette gjelder for eksempel spart tid for offentlige myndigheter. Dette vil vi arbeide med gjennom å tydeliggjøre hvordan konseptet vil påvirke potensielt berørte aktører og konkretisere hvordan endringer i dagens prosesser og situasjon vil være slik at virkningen kan tallfestes.

I forprosjektet vil det arbeides med å gjensidig optimalisere tiltak i konseptet og optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved at det tas valg som både sikrer et godt og robust konsept, men som også øker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Dette vil gjøres ved å gå dypere i årsaks-virkningssammenhengene for å forstå hvilke endringer som kan gjøres i tiltak i konseptene som igjen vil påvirke den berørte aktøren. Det vil si at vi vil arbeide med å konkretisere allerede identifiserte nyttevirksomheter og se om det finnes muligheter for å øke dem, men også arbeide for å identifisere nye nyttevirksomheter som følge av tilpasninger i tiltak i konseptet.

Det foreslås også at det arbeides med brukerinvolvering i utviklingen av konseptene. På den måten kan vi sikre at tiltakene som implementeres gjør det enklere for offentlige virksomheter å gjennomføre sitt samfunnsoppdrag, men også for brukere som eiendomsmeglere og privatpersoner å gjennomføre sine pålagte oppgaver og å gjøre rett.

Utover arbeidsprosessen beskrevet ovenfor bør det også arbeides videre med å tilpasse konseptene for å sikre gevinster som kan identifiseres og realiseres som følge av nye forretningsbrukstilfeller, i tillegg til å tilgjengeliggjøre informasjon for flere brukere slik beskrevet i kapittel 7.9 om realopsjoner. Dette forventes å gi ytterligere store gevinster som det vil arbeides med å konkretisere og legges en plan for å realisere i forprosjektet.

8.4.3 Optimalisering av registrering vil effektivisere og sikre god nytte

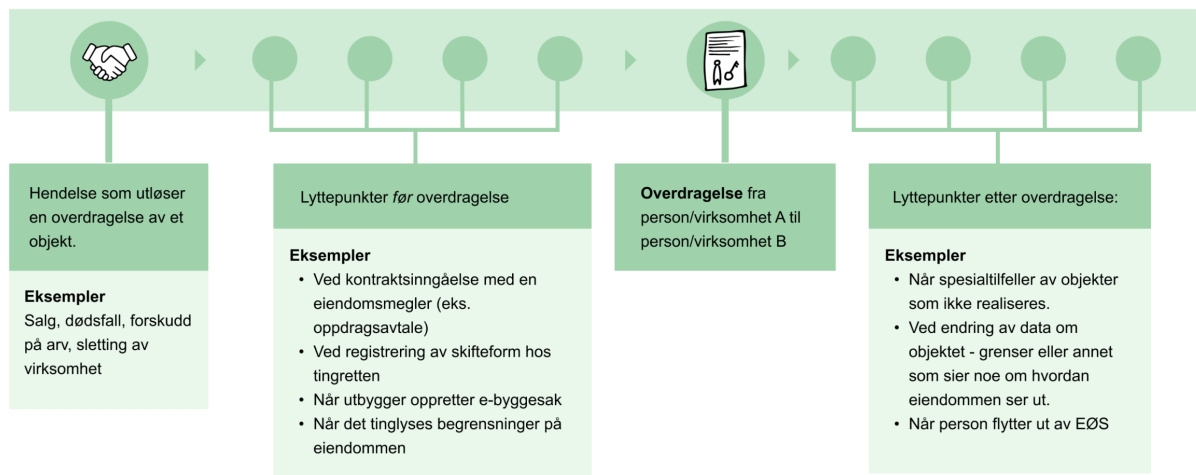
I prosjektet som ser på en mulig ny modell for verdsetting av fritidsboliger (TIME), åpnes det opp for egenregistrering av enkelte felter i matrikkelen. I løsningen etableres det en selvbetjeningsløsning i «Eiendomsregisteret/Se Eiendom» der private brukere får oversikt over og tilgang til sine eiendommer. Tilgang gis både til de som er registrert som tinglyst hjemmelshaver i grunnboken, samt de som er registrert som skattemessig eier hos Skatteetaten. Gjennom TIME-prosjektet forventes det at både at brukerne får et mer bevisst forhold til data i matrikkelen slik at kvaliteten på dataene blir bedre.

Ved å etablere egenregistrering i matrikkelen, vil dette kunne brøyte vei for senere selvbetjent tinglysing og registrering av eierskap gjennom den samme løsningen, noe som ytterligere vil øke kvaliteten i matrikkelen. Brukerne vil da få ett sted der data om fast eiendom vises og vedlikeholdes. Dette vil kunne inkludere data om eierskap til fast eiendom. I digitale selvbetjente løsninger kan det legges opp til at fordelene med å tinglyse hjemmel til eiendom tydelig beskrives slik at brukerne får et bevisst forhold til konsekvensene med å kun registrere eierskap opp mot tinglysing.

For profesjonelle aktører legges det opp til at registrering av eierskap til fast eiendom og tinglysing gjøres i samme digitale løsninger som de bruker i dag. Registreringsprosessen skal være mest mulig sømløs og del av en digital prosess, slik at det ikke skal oppleves som en ekstra byrde for aktørene. I hvitvaskingsdirektivene legges det skjerpede krav til eiendomsmeglere og andre aktører i eiendomsmarkedet, spesielt når det gjelder å kjenne «kunden», både selger og kjøper av fast eiendom. I det anbefalte konseptet så legges det opp til at det kan etableres ulike «lyttepunkter» som kan være nyttig både for profesjonelle aktører og myndighetene, ved at det sikrer økt kvalitet i data

knyttet til eierskap av fast eiendom og som ikke bare er knyttet til den faktiske eierskapsoverdragelsen. Dette kan være at det gjøres endringer i andre registre og av andre aktører, som vil påvirke eierskapet for eksempel hvis en person dør, når en virksomhet slettes eller andre hendelser som er relevante for å vite hvem som faktisk eier en eiendom. Økt grad av transparens og tidlig registrering i en digital prosess vil kunne hjelpe aktørene i å utøve dette ansvaret, spesielt når det gjelder nødvendig kontroll av kjøper og selger. Eksempler på ulike lyttepunkter er vist i figuren under.

Figur 8-3: Eksempler på lyttepunkter som er relevante i forkant og etterkant av en eiendomsoverdragelse.



I forprosjektet vil det være nødvendig å gå i tett dialog med profesjonelle aktører og tjenesteleverandører for å beskrive hvordan digitale verdikjeder knyttet til eiendomshandel kan videreutvikles slik at det både tilfredsstiller myndighetenes behov for å vite eierskap til fast eiendom, støtte aktørenes ansvar knyttet til hvitvaskingsrapportering og sikre at registreringsprosessen kan gjøres mest mulig sømløs. I tillegg bør det ses på hvilke hendelsesbaserte lyttepunkter som det er mulig å etablere og hvordan disse kan gjøre at profesjonelle aktører i større grad kan bidra til bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

8.4.4 Plan og tiltak for å realisere gevinster i prosjektet

En konkret gevinstrealiseringsplan med allerede identifiserte gevinster og nye gevinster som vil identifiseres i forprosjektfasen, vil være et viktig verktøy for å sikre realiseringen av gevinster i prosjektet. Gevinstrealiseringsplanen vil bygge videre på allerede identifiserte årsaks-virkningssammenhenger og tydeliggjøre disse for å sikre forståelse for hvordan tiltakene påvirker resultatene og dermed effektene.

Tidlig i forprosjektet vil det etableres et system med nytteansvarlige, rutiner og leveranser for nyttestyring. Ved å tidlig få denne delen av styringsstrukturen på plass vil det å søke etter, identifisere og realisere gevinster bli en naturlig del av prosjektgjennomføringen. Dette innebærer blant annet at det etableres et malverk for målinger, kriterier, oppfølging og plan, samt at det arbeides med å fremme både evne og vilje i prosjektet til å kunne prioritere etter nytte. Tilsvarende foreslås etablert for kostnadsoppfølging.

Trinnet planlegge gevinstrealisering vil være en viktig del av forprosjektet og det må her utarbeides en gevinstrealiseringsplan og en modell for å følge opp gevinstene. Gevinstrealisering krever et helhetlig og systematisk arbeid som involverer både prosjekt og linjeorganisasjon. Innføringsarbeidet spiller en viktig rolle når det gjelder realiseringen av gevinstene. I smidige prosjekter vil gjennomføring av endringsmålinger underveis bidra til et faktaorientert bilde av om prosjektet er på rett vei for å realisere sine gevinster. Andre innføringstiltak som f.eks. interne og eksterne endringsnettverk, tilstrekkelig

kommunikasjon og forankring med målgruppene, samt kompetansehevende tiltak vil være sentrale forutsetninger i arbeidet med en vellykket gevinstrealisering. For å lykkes med gevinstrealisering må vi jobbe målrettet mot realisering av gevinster, hvilket innebærer å løfte blikket fra leveranser til gevinster. Sentrale forutsetninger for å lykkes med gevinstrealisering innebærer:

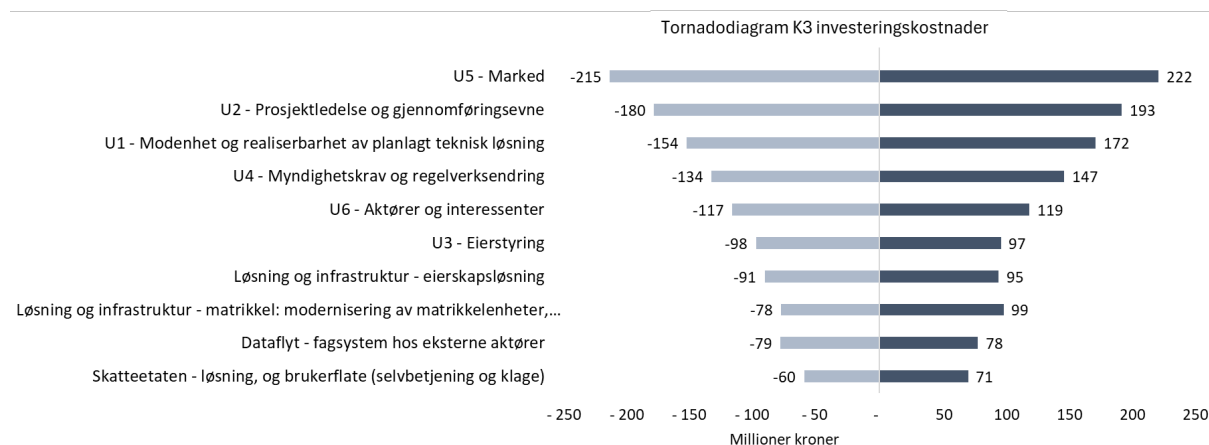
- Gode målformuleringer og grundig kartlegging av gevinster i prosjekter.
- Gode planer for selve realiseringen (uthenting) av gevinster.
- Bruk av beste praksis og metode for måling og oppfølging av gevinster, spesielt kvalitative gevinster.
- God håndtering av prosjekter ved overgangen fra prosjekt- til linjeorganisasjon.

Det vil være en kritisk suksessfaktor å etablere et tydelig ansvar og eierskap for gevinstrealiseringen i Kartverket og i Skatteetaten. De gevinstansvarlige vil ha en viktig rolle med hensyn til å sikre et godt samspill mellom linje- og prosjektorganisasjonen. De gevinstansvarlige må være pådrivere for gevinstrealiseringen, og få ansvar for å gjennomføre nødvendige tiltak underveis. Å identifisere gevinstansvarlige i virksomhetene som berøres vil derfor være en sentral del av forprosjektet. Arbeidet med gevinstrealisering vil kreve gode prosesser med sikte på bred forankring og forståelse av hvordan gevinstene kan realiseres både innad og utenfor virksomhetene. Flere av gevinstene treffer andre offentlige virksomheter og samfunnsområder. Hvordan disse skal identifiseres og realiseres er en viktig del av forprosjektet. Det bør derfor tilrettelegges for å følge opp og sikre gevinster for offentlige virksomheter, innbyggere og næringsliv, samt resten av samfunnet.

8.4.5 Forslag til risikoreduserende tiltak og realisering av oppsidepotensialet med utgangspunkt i usikkerhetsanalysen

De største usikkerhetene i kostnadene er vist nedenfor:

Figur 8-4: Tornadodiagram som illustrerer de største usikkerhetene i kostnadene.



Det er stor usikkerhet knyttet til hvordan markedet kan påvirke kostnadene. Usikkerheten rundt dette kan håndteres ved å tidlig starte dialog med markedet, spesielt knyttet til rammeavtaler for eksterne konsulenter. Videre er det hensiktsmessig å koordinere seg godt mot prosjekter man har oversikt over, eksempelvis andre prosjekter internt i Kartverket der man kjemper om de samme ressursene. Markedsrisiko kan også redusere ved å gjøre prosjektet attraktivt slik at man naturlig tiltrekker gode ressurser, og kan oppnå en lavere kostnad.

Usikkerheten knyttet til prosjektledelse og gjennomføringsevnen er stor. Denne usikkerheten kan håndteres ved å tidlig detaljere ut planer for fremdriften, med kritiske milepæler og delleveranser. Det bør undersøkes om det er mulig å legge ut leveranser i tid på en slik måte at pådraget over gjennomføringsperioden blir jevnt, slik at man slipper at store deler av omfanget skjer samtidig. Det vil



lette ressurskoordineringen, og muliggjøre en gunstigere utnyttelse enn forutsatt. Det er også viktig å avklare grensesnitt og avhengigheter til omfang hos andre aktører (herunder Skatteetaten, systemleverandører og andre som skal gjøre tilpasninger). Det er viktig at prosjektorganisasjonen gir andre aktører gode forutsetninger for å lykkes dersom det skal være mulig å realisere oppsidepotensialet. Det bør i forprosjektet vurderes ulike modeller for arbeidsdeling og organisering av prosjektet. Videre vil det være nødvendig å etablere rutiner for oppfølging av de etablerte fremdriftsplanene, samt for kostnadsoppfølging. Det er også nødvendig å tidlig etablere strategier og planer for oppbemanning, både hvordan man skal få tak i nødvendige ressurser og hvordan disse kan sysselsettes tidlig for å unngå kostbar dødtid hos ressurser.

Videre er det også stor usikkerhet rundt modenheten og realiserbarheten av den planlagte løsningen. Usikkerhet rundt dette vil kunne reduseres gjennom ytterligere detaljering i forprosjektet. Her vil det være relevant å involvere flere fagmiljøer både internt i Kartverket, samt hos Skatteetaten og andre berørte aktører for en felles forståelse av grensesnitt, kompleksitet og realiserbarhet. En slik grundig involvering og koordinering vil kunne føre til realisering av oppsidepotensiale ved at grensesnitt og kompleksitet kan avklares som mindre utfordrende enn forventet. Et viktig element her blir hvorvidt man er i stand til å hente ut større synergieffekter enn forutsatt. Synergieffekter kan hentes ut både internt i Kartverket eller på tvers av aktører, særlig mot Skatteetaten. Det er også nødvendig å kartlegge i hvilken grad man kan dra nytte av kunstig intelligens i arbeidet, da dette vil kunne være kostnadsreducerende. På den annen side kan videre detaljering føre til at man ser at løsningene som ligger til grunn for dagens kostnadsberegninger er mer utfordrende enn antatt, noe som vil øke kostnader. Slike avklaringer vil i begge tilfeller redusere usikkerheten knyttet til dette.

8.4.6 Kritiske suksessfaktorer

Det er foreslått en ambisiøs tidsplan for forprosjekt der det vil arbeides med viktige tekniske og juridiske avklaringer for å sikre vellykket gjennomføring. Kritiske suksessfaktorer bør gås gjennom og oppdateres ved oppstart av forprosjektet. Sammen med innholdet i usikkerhetsanalysen bør dette danne grunnlag for risikoanalysen som skal utarbeides i forprosjektet og benyttes under gjennomføringen av programmet med underliggende prosjekter.

Vi har identifisert noen sentrale suksessfaktorer med forslag til risikoreducerende tiltak i tabellen under. Disse vil også fungere som fallgruver dersom man «snur» innholdet i suksessfaktorene.

Tabell 8-6: Oversikt over kritiske suksessfaktorer.

Identifiserte suksessfaktorer	Anbefalte tiltak
Aktiv eier- og programstyring (forprosjekt- og gjennomføringsfasen)	• Klare rolle- og ansvarsbeskrivelser mellom involverte departementer og underliggende etater • Programmet bør rapportere til kun ett departement som hovedansvarlig. • Klar oppdeling av helhetlig portefølje av tilgrensende programmer og prosjekter • Etablere styringsgruppe med hensiktsmessig ansvar og myndighet
Velfungerende finansieringsmodell	• Kartlegge og etablere prinsipper for finansieringsmodellen • Avklare kriterier for innføring; frivillighet kontra pålegg om innføring • Sikre nødvendig forpliktelse hos aktørene
Tilstrekkelig grunnlag for gjennomføring	• Realisering av konseptene forutsetter både tydeliggjøring og endringer av regelverk • Utredning og avklaring av nødvendig grunnlag for gjennomføringen må gjøres i forprosjektfasen
Kontraktstrategi som dekker anskaffelsen	• Valg av kontraktstrategi overfor leverandører, herunder inkludere opsjoner som gir mulighet for utvidelser både knyttet til funksjonalitet og nye brukergrupper/virksomheter • Dialog med potensielle leverandører • Sikre innovasjon i hele anskaffelsesperioden



God program- og prosjektstyring	• Gi program- og prosjektleder et klart og entydig mandat med tilhørende myndighet som er forankret og blir respektert • Sikre kapasitet, kompetanse og kontinuitet
Mengde data, systemer og deltakende virksomheter er tilstrekkelig	• Sikre bedre oversikt over mengde beskyttelsesverdig data og systemer • God interessenthåndtering der relevante innspill og synspunkter hensyntas, og andre sorteres bort på en hensiktsmessig måte • Gjøre løsningen attraktiv for virksomhetene
Etablering av driftsorganisasjon med tilstrekkelig kompetanse	• Attraktive ansettelsesvilkår • Gode kompetanse- og bemanningsplaner • Sterk rekrutterings- og onboardingskompetanse • Sikre kapasitet, kompetanse og kontinuitet
Gevinstrealiseringsplan og endringsledelse	• Klargjøre ansvar for gevinstrealisering gjennom en tydelig plan • Løpende oppdatering og videreutvikling av gevinstrealiseringsplanen • Gi de statlige virksomhetene ansvar for å realisere gevinstene innen sitt område



Vedlegg

Vedlegg 1: Mandat

I det følgende gjengis oppdragsbrev sendt fra Kommunal- og distriktsdepartementet til Kartverket 28.11.2024.

Oppsummering

Kommunal- og distriktsdepartementet gir med dette Kartverket i oppdrag å gjennomføre en konseptvalgutredning som legger til rette for sikker registrering, lagring og deling av opplysninger for å sikre tilstrekkelig oversikt over og kontroll med eierskap til fast eiendom.

Tilgang til riktige og oppdaterte opplysninger om eierskap til fast eiendom er nødvendig for å sikre en trygg og effektiv myndighetsutøvelse, og for å kunne tilby gode offentlige tjenester til private virksomheter og personer. Dagens løsninger dekker ikke i tilstrekkelig grad behovene, særlig med tanke på ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsbehov og effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Det er derfor nødvendig å utrede konsepter som på en bedre måte dekker behovene for opplysninger om eierskap til fast eiendom i Norge.

Oppdraget sendes også til Skatteetaten, etter avtale med Finansdepartementet.

Bakgrunn og behov

Opplysninger om eierskap til fast eiendom er viktige for en sikker og effektiv utøvelse av offentlig myndighet. Opplysningene er etterspurt i forbindelse med en rekke offentlige tjenester. Myndighetene bruker blant annet slike opplysninger i forbindelse med fastsetting og innkreving av skatter og avgifter, tilsynsoppgaver og ivaretagelse av samfunnssikkerhet og beredskap. Eierskapsopplysninger brukes både av statlige, fylkeskommunale og kommunale instanser.

Også private virksomheter og personer har behov for opplysninger om eierskap til fast eiendom i mange ulike sammenhenger, blant annet i forbindelse med eiendomshandel, kredittgivning, varslingstjenester, utbyggingsprosjekter og andre eiendomsdisposisjoner. Opplysninger om eierskap i fast eiendom bidrar dessuten til et åpent og opplyst offentlig ordskifte.

Norge har gode offentlige eiendomsregistre som inneholder opplysninger om eierskap i fast eiendom. Samfunnet og behovet for eierskapsopplysninger er imidlertid i kontinuerlig endring. De eksisterende ordningene dekker ikke i tilstrekkelig grad dagens behov og det er utfordringer knyttet til å ivareta nye og endrede behov innenfor dagens registreringsordninger og systemer. Bedre oversikt over og kontroll med eierskap til fast eiendom er nødvendig for effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet, herunder hvitvasking og skatteunndragelse. Slik oversikt og kontroll er dessuten svært viktig for å ivareta nasjonal sikkerhet. Den geopolitiske situasjonen aktualiserer særlig behovet for kontroll med erverv av og eierskap til eiendommer av sikkerhetsmessig betydning.

I dag er det flere ulike og spredte kilder til opplysninger om eierskap til fast eiendom. Det er ingen felles, autoritativ kilde som eierskapsopplysninger kan hentes fra. Opplysningene er innsamlet for konkrete formål og oppgaver. Regelverket for innsamling og registrering av opplysninger er ulikt, og definisjonene av blant annet eierskap og fast eiendom er forskjellige. Dagens løsninger dekker ikke i tilstrekkelig grad nye og endrede behov.

De mest sentrale kildene til opplysninger om eierskap til fast eiendom på statlig nivå er grunnboken, matrikkelen og Skatteetatens interne fagsystem for opplysninger om eierskap til fast eiendom for skatteformål. Ingen av disse kildene gir full oversikt over det faktiske eierskapet til fast eiendom i Norge.

Grunnboken er et offentlig register over tinglyste rettigheter og heftelser i fast eiendom og borettslagsandeler. Gjennom tinglysing får man rettsvern for sin rettighet. Det er frivillig om man vil tinglyse en hjemmelsovergang. Grunnboken gir dermed bare uttrykk for faktisk eierskap til fast



eiendom dersom et eiendomserverv blir tinglyst og det som tinglyses er i samsvar med det faktiske eierforholdet.. Fordi de aller fleste velger å tinglyse for å sikre rettsvern for sitt erverv, er det likevel relativt godt samsvar mellom hvem som har tinglyst hjemmel til å rå over eiendommen, og det faktiske eierforholdet.

En del eiendomserverv tinglyses ikke. Aktuelle årsaker til dette kan være måten ervervet skjer på, for eksempel der hele eller deler av en eiendom overdras mellom ektefeller eller samboere eller som ledd i et arveoppgjør. Reelle eierforhold kan også være uklare, slik at det ikke er mulig å få tinglyst sine rettigheter. Tinglysing av en hjemmelsovergang utløser videre plikt til å betale dokumentavgift, somt kan være en grunn til å unnlate tinglysing. Der et erverv ikke tinglyses, vil det i mange tilfeller foreligge avtaler mellom partene for å sikre trygghet for ervervet eller eierskapet. Også fullmakter og blankoskjøter kan brukes. Det siste forekommer blant annet i utbyggingsprosjekter, der tinglysing gjerne utsettes til byggeprosjektet skal overdras til sluttbruker.

Matrikkelen er Norges offisielle eiendomsregister og inneholder de offisielle identifikasjonsnumrene og enkelte faktiske opplysninger om eiendomsobjektene, blant annet opplysninger om adresser og eiendomsgrenser. Opplysninger om hjemmelsforhold hentes fra grunnboken. I tillegg kan eiere til eiendommer som ikke er registrert i grunnboken, for eksempel eiendommer som brukes til offentlig veg eller jernbaneformål, få registrert opplysninger om dette i matrikkelen. Matrikkelen kan også inneholde opplysninger om kontaklinformasjon til eiere.

Skatteetatens interne fagsystem for opplysninger om eierskap til fast eiendom inneholder både hjemmelsopplysninger som er hentet fra grunnboken og eieropplysninger som den enkelte skattepliktige har rapportert inn til skattemyndighetene. Dersom en skattepliktig unnlater å rapportere ikke-tinglyste eierforhold, vil heller ikke dette fagsystemet ha oppdatert informasjon om eierforhold. Dette er belyst i rapporten «Fremtidens eiendomsområde (FREM)» fra Skatteetaten.

Tilgjengeligheten til opplysningene i registrene er ulik, både av juridiske og tekniske årsaker. Opplysninger fra matrikkelen og grunnboken er i utgangspunktet offentlige. Opplysningene er tilgjengelige, blant annet gjennom elektroniske oppslagstjenester som Kartverket har laget, men med visse begrensninger i de allmenne søkemulighetene. Skatteetatens interne fagsystem for opplysninger om eierskap til fast eiendom er på den annen side ikke tilgjengelige for bruk til annet enn skatteformål.

Det er behov for teknisk modernisering av flere systemer som i dag håndterer opplysninger om eierskap til fast eiendom. Dette gjelder blant annet det elektroniske grunnboksystemet og matrikkelen. Slik systemene er utformet i dag har de manglende evne til å håndtere nye og endrede behov.

Endrede behov knyttet til opplysninger om eierskap til fast eiendom vil påvirke Kartverkets og andre myndigheters mulighet til å utføre sine samfunnsoppdrag i årene fremover. Det er derfor behov for å utrede hvilke konsepter som på best mulig måte kan sørge for tilstrekkelig oversikt over og kontroll med hvem som eier og erverver fast eiendom i Norge.

Formål med oppdraget

Formålet med oppdraget er å utrede alternative konsepter som kan håndtere samfunnets behov for tilgang til riktige og oppdaterte opplysninger om eierskap til fast eiendom i Norge.

Kartverket skal i utredningen legge til grunn følgende foreløpige samfunns mål:

«Tilgang til riktige opplysninger om eierskap i fast eiendom skal gi tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse og grunnlag for bedre tjenester til næringslivet og innbyggere, bekjempe økonomisk kriminalitet og gi bedre grunnlag for å sikre nasjonale sikkerhetsinteresser. Bedre tilgang til pålitelige opplysninger om eierforhold til fast eiendom skal bidra til økt tillit i samfunnet til slike opplysninger.»



Føringer

Det skal utarbeides en konseptvalgutredning i henhold til kravene i utredningsinstruksen og Statens prosjektmodell, jf. rundskriv R-108/23. Kartverket står fritt til å beskrive og utrede konsepter som på ulikt vis kan imøtekomme behovene og rammene gitt i dette oppdraget. Det skal legges vekt på prinsippet om at samme opplysning bare skal samles inn én gang, og at offentlig sektor skal dele data når den kan og skjerme data når den må. Dette nødvendiggjør samordning av myndighetenes innsamling og registrering av opplysninger, blant annet eierskapsopplysninger fra Skatteetatens interne fagsystem og Kartverkets registre.

Utredningen skal ta utgangspunkt i relevante rapporter og vedtak, herunder:

- Stortingets anmodningsvedtak 2021-2022 nr. 35 om «Blankoskjøter og plikt til tinglysing»,
- Rapporten «Kartlegging av myndighetenes bruk av opplysninger om eierskap av aksjer og fast eiendom»
- Meld. St. 9 (2022–2023) – Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet
- Meld. St. 15 (2023–2024), Felles verdier – felles ansvar — Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet, jf. justiskomiteens Innstilling 412 S (2023-2024) med følgende anmodningsvedtak fra Stortinget:
 - Vedtak 756: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å innføre obligatorisk registrering av eierskap i fast eiendom.»
 - Vedtak 757: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å innføre et forbud mot blankoskjøter, hvor det vurderes et unntak for utbyggingsprosjekt.»
 - Vedtak 758: «Stortinget ber regjeringen utrede en plikt til å søke tillatelse til kjøp av visse eiendommer, herunder om det bør være begrensninger i hvem som kan kjøpe eiendom nær viktige militære installasjoner.»
- Direktiv (EU) 2018/843 artikkel 32b, som er del av EØS-avtalen, stiller krav om tilgang til opplysninger om eierskap i fast eiendom for visse offentlige myndigheter, som grunnboken i dag er antatt å ivareta. Videre stiller direktiv (EU) 2024/1640 (EUs sjette hvitvaskingsdirektiv) artikkel 18, som er antatt å være EØS-relevant, ytterligere krav om tilgang til opplysninger om eierskap og andre rettigheter i fast eiendom.

I utredningen skal det tas hensyn til konseptvalgutredningen for eierskap til aksjer, som gjennomføres i samarbeid mellom Skatteetaten og Brønnøysundregistrene. Det må også tas hensyn til avhengigheter mot annet pågående arbeid, blant annet knyttet til plikt til å søke tillatelse til kjøp av visse eiendommer.

For deler av oppdraget er det forventet at Skatteetaten deltar aktivt i utredningen sammen med Kartverket. Dette gjelder spesielt ved behov for endringer og samordning av prosesser, systemer og regelverk for håndtering av opplysninger om eierskap til fast eiendom. Andre offentlige etater og myndigheter inviteres med i arbeidet etter behov.

På områder der det er mulig å iverksette kortsiktige tiltak innenfor eksisterende regelverk og ved bruk av eksisterende registre som raskt kan gi bedre kontroll over eierskap i fast eiendom, skal dette synliggjøres.

Utredningen skal ta utgangspunkt i eksisterende regelverk og pågående regelverksprosesser, men skal ikke la seg avgrense av disse. Utredningen kan inkludere konsepter som forutsetter regelverksendringer, særlig hva gjelder å sikre oppfyllelse av eksisterende og antatt fremtidige EØS-



rettslige forpliktelser. Dersom konseptene forutsetter slike endringer, må det fremgå tydelig hvilke regler som må endres og hvordan, jf. punkt 5.4 i rundskriv R-108/23 om Statens prosjektmodell.

Utredningen må beskrive konsekvensene dersom konseptavhengige regelverksendringer ikke blir gjennomført. Samordningsbehov knyttet til begrepsharmonisering, løsningsvalg og meldetidspunkt skal synliggjøres. Utredningen skal ta utgangspunkt i eksisterende regelverk og pågående regelverksprosesser, men skal ikke la seg avgrense av disse. Utredningen kan inkludere konsepter som forutsetter regelverksendringer. Dersom konseptene forutsetter slike endringer, må det fremgå tydelig hvilke regler som må endres og hvordan, jf. punkt 5.4 i rundskriv R-108/23 om Statens prosjektmodell.

Utredningen må beskrive konsekvensene dersom konseptavhengige regelverksendringer ikke blir gjennomført. Samordningsbehov knyttet til begrepsharmonisering, løsningsvalg og meldetidspunkt skal synliggjøres.

En eventuell plikt til å tinglyse eierskap reiser flere praktiske og prinsipielle problemstillinger. Hvem som har tinglyst hjemmel til en eiendom, er ikke avgjørende for de reelle eierforholdene, og det er bare domstolene som i siste instans kan avgjøre hvem som reelt er eier av en fast eiendom der det er tvist om dette. Dersom det vurderes en plikt til tinglysing, skal det konkretiseres hvordan en slik plikt eventuelt skal utformes. Det må tas stilling til om plikten skal gjelde bare ved kommende overdragelser av rett til fast eiendom, eller om den skal gjelde mer generelt og da uavhengig av om man er i en overdragelsessituasjon eller ikke. I det førstnevnte tilfellet må det tas stilling til hva slags overdragelser som eventuelt skal omfattes. I det sistnevnte tilfellet må det tas stilling til hvordan en tinglysingsplikt rent praktisk skal gjennomføres i tilfeller der eierforholdene er uavklarte eller omtvistede eller det ikke er kjente eierpretendenter, og hvilken kontroll tinglysingsmyndighetene skal føre med at det som meldes inn, er korrekt. I det sistnevnte tilfellet må det også tas stilling til hvilken prinsipiell betydning en regel om at alle reelle eierforhold skal være tinglyst i grunnboka, vil ha for tinglysingens system. For begge alternativer må det vurderes hvilke sanksjoner eller tiltak som skal til for å sikre etterlevelse av reglene. Forholdet til dokumentavgiften skal også vurderes. Videre skal forholdet mellom de byrdene en tinglysingsplikt vil påføre eiere av fast eiendom, og de fordelene som kan oppnås i form av mer tilgjengelige opplysninger om eierskap, beskrives.

Konseptene skal ta høyde for å kunne registrere entydig identifikasjon av utenlandske eiere, men skal ikke vurdere hvordan slik identifikasjon skal foregå. Sjette hvitvaskingsdirektiv artikkel 18 nr. 2 (b) (i), (ii) og (iii) stiller krav om identifiserende opplysninger for eiere, herunder juridiske personer og juridiske arrangementer.

Konseptene skal ivareta behovet for nødvendig modernisering av matrikkelen, grunnboken og nye systembehov for innsamling, lagring og deling av opplysninger om eierskap til fast eiendom.

Ulike interessentgrupper fra offentlig og privat sektor skal involveres i arbeidet.

Gjennomføring, ansvar og frister

Oppdraget gis til Kartverket som skal lede arbeidet, med Skatteetaten som deltaker.

Kartverket skal holde Kommunal- og distriktsdepartementet orientert om fremdrift, mulige konsepter, sentrale forutsetninger (herunder regelverksendringer) mv. Eventuelle styringssignaler vil bli nedfelt skriftlig i form av møtereferat eller annen skriftlig tilbakemelding.

Kommunal- og distriktsdepartementet vil etablere en koordinerende gruppe med Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet for å følge oppdraget, hvor Kartverket og Skatteetaten skal presentere fremdriften i arbeidet.

Utredningen skal leveres innen 16. juni 2025 klar for ekstern kvalitetssikring (KS1).

Vedlegg 2: Merknader til relevant statistikk

Variabel	Antall (avrundet)	Kilde	
Matrikkelenheter totalt	3 380 000	Kartverket	
Matrikkelenheter der hjemmelshaver har fødselsnummer og er bosatt i Norge	2 680 500	Kartverket	
Matrikkelenheter der hjemmelshaver er registrert som død i folkeregisteret	110 000	Kartverket	Matrikkelenheter med minst en aktiv eier/fester med status lik «død».
Matrikkelenheter der hjemmelshaver har andre statuser enn bosatt eller død i folkeregisteret	26 000	Kartverket	Matrikkelenheter med minst en aktiv eier/fester med status annet enn "bosatt".
Matrikkelenheter der hjemmelshaver er registrert med d-nummer	11 000	Kartverket	Noen av personene bak disse d-numrene kan være de samme.
Matrikkelenheter der hjemmelshaver er registrert med org. nummer	500 000	Kartverket	Matrikkelenheter hvor minst en eier er registrert med organisasjonsnummer.
Matrikkelenheter der hjemmelshaver er registrert med løpenummer	52 500	Kartverket	Matrikkelenheter med minst en eier som er registrert med løpenummer. Uklart om løpenummeret speiler et selskap eller en person. Derfor kan det være lurt å se disse tallene noe i sammenheng.
Borettslagsandeler totalt	380 000	Kartverket	
Borettslagsandeler der hjemmelshaver har fødselsnummer og er bosatt i Norge	356 200	Kartverket	
Borettslagsandeler der hjemmelshaver er registrert som død i folkeregisteret	4 400	Kartverket	
Borettslagsandeler der hjemmelshaver har andre statuser enn bosatt eller død i folkeregisteret	1 200	Kartverket	
Borettslagsandeler der hjemmelshaver registrert med d-nummer	200	Kartverket	Noen av personene bak d-nummer kan være de samme.
Borettslagsandeler der hjemmelshaver er registrert med org. nummer	18 000	Kartverket	Borettslagsandeler hvor minst en eier er registrert med organisasjonsnummer.
Borettslagsandeler der hjemmelshaver er registrert med løpenummer	40	Kartverket	Hvor minst en eier er registrert med løpenummer.
Antall hjemmelsoverføringer i fast eiendom i 2024	174 000	Kartverket	
Antall hjemmelsoverføringer i fast eiendom på papir i 2024	104 000	Kartverket	
Antall tinglysingssaker knyttet til dødsbo i året	30 000	Kartverket	
Antall eiendommer registrert på slettede selskap	11 000	Kartverket	Selskap som kan være kjøpt opp, fusjonert eller fusjonert med et annet selskap uten at hjemmel har blitt overført til ny eier.
Totalt antall rettsstiftelser tinglyst i 2024	1 600 000	Kartverket	En sak kan inkludere flere dokumenter, som igjen kan inneholde flere rettsstiftelser.
Totalt antall elektroniske rettsstiftelser i 2024	1 200 000	Kartverket	
Totalt antall rettsstiftelser på papir i 2024	430 000	Kartverket	

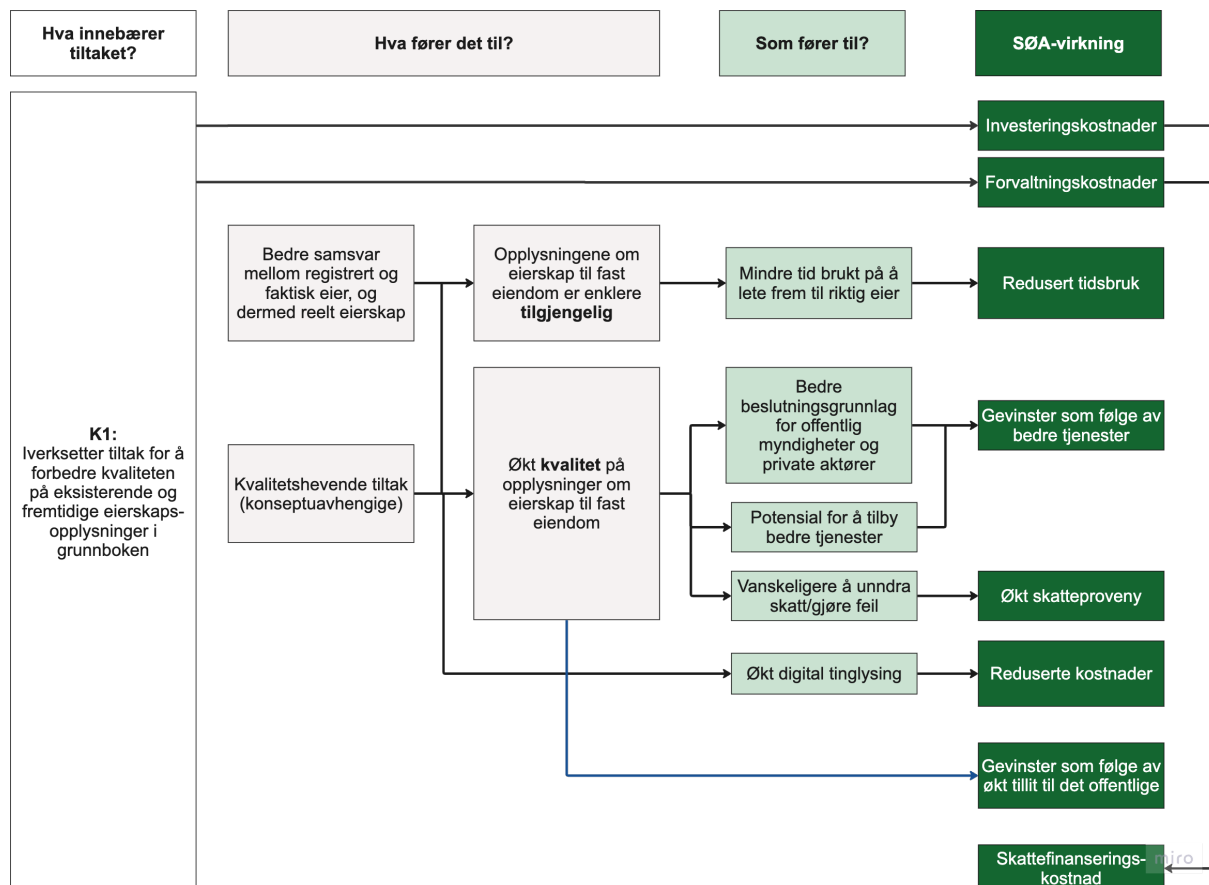


Kartverket

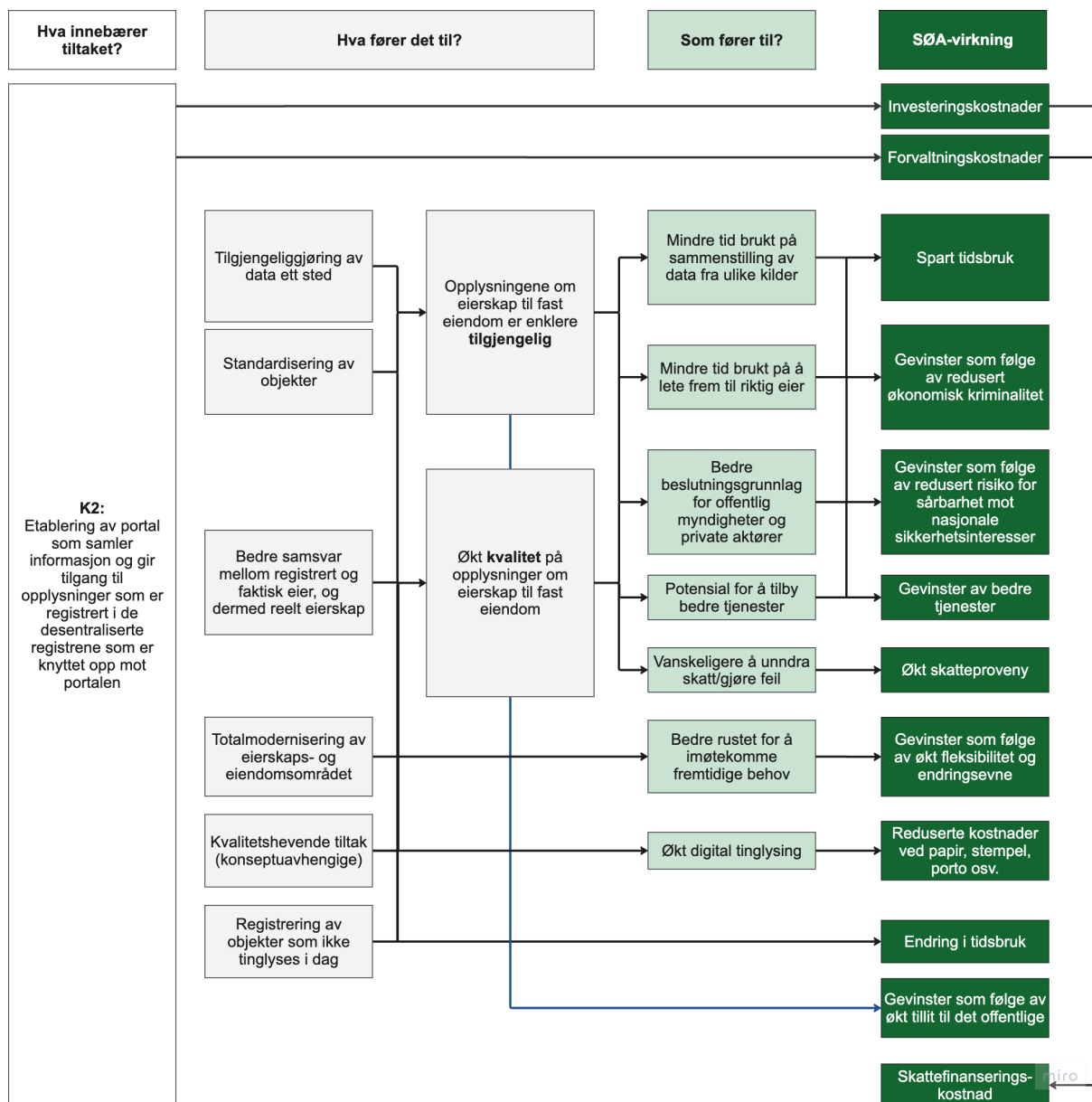
Antall aksjeleiligheter	30 000	Kartverket	
Antall innrapporterte transaksjoner med blankoskjøter i 2024	1 260	Finanstilsynet	Innrapportert fra eiendomsmeglere og advokater per 1. mars 2025.
Igangsettelse av nye boenheter i 2024	13 900	Prognosesenteret	

Vedlegg 3: Konseptspesifikke årsak-virkningskart

Årsak-virkningskart for konsept 1



Årsak-virkningskart for konsept 2





Årsak-virkningskart for konsept 3

