



Høgskulen
på Vestlandet

BACHELOROPPGAVE

Klagesaker etter matrikkelloven

Complaints under the cadastre act

Louis Amiand, Håkon Morvik Sky og Knut While

Bachelor i landmåling og eiendomsdesign
Institutt for byggfag

Veileder: Børge Aadland

08.06.2020

Vi bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 12-1.

Forord

Denne oppgaven representerer slutten på en treårig bachelorutdannelse i Landmåling og eiendomsdesign ved Høgskulen på Vestlandet. Vi ønsket å skrive en oppgave rettet mot en matrikkelfaglig problemstilling, da vi fant fagene «Eiendom og matrikkel» og «Eiendomsdannelse ved oppmålingsforretning» særdeles interessante. Gjennom bachelorutdanningen har vi fått en god innføring i hvordan matrikkelen fungerer som et av Norges basisregister.

Vi ønsker å rette en stor takk til våre veiledere, Børge Aadland og Leiv Bjarte Mjøs. Av personlige grunner måtte Børge avtre som veileder. Leiv Bjarte tok da på seg oppgaven med å gi oss verdifulle innspill i den avsluttende perioden. Begge har hatt en viktig bistandsrolle i arbeidet med denne bacheloroppgaven.

Vi vil også benytte anledningen til å takke Per Kåre Sky for å bidra med et ekstra perspektiv på oppgaven og for å gi faglige råd. For å bidra til å øke forståelsen for matrikkelloven, gav Per Kåre Sky oss tilgang til Matrikkelloven kommentarutgave, som er forfattet sammen med Veslemøy Fåfeng, Fredrik Holth og Dag Høgvard.

En stor takk rettes også til Per Ove Røkke i Kartverket, for arbeidet med å produsere en matrikkelrapport fra før kommunesammenslåingen.

Arbeidet med oppgaven har vært både lærerikt og krevende.

Sammendrag

Tema for denne oppgaven er klagesaker etter matrikkelloven. Oppgaven baseres på tilgjengeliggjorte klagesaker hjemlet i matrikkelloven mellom 2010 og 2019. Klagesakene har blitt behandlet av fylkesmannen. Med hensikt om å utrede hvilke matrikulære forhold klagesakene retter seg mot formuleres problemstillingen som følgende:

Hvilke forhold klages det på etter matrikkelloven?

For å konkretisere problemstillingen følger det tre underproblemstillinger:

- 1) *Hva klages det på ved en oppmålingsforretning, jf. matrikkelloven § 33?*
- 2) *Hva klages det på ved krav om retting av matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26?*
- 3) *Har man gjennom fylkesmannens praksis i klagesaker fått prinsipielle avklaringer av ulike matrikulære problemstillinger knyttet til underproblemstilling 1 og 2?*

Vi har gjennom analysen avdekket hvilke matrikulære forhold som påklages etter matrikkelloven. Det kommer frem av resultatene at det spesielt rettes klager mot tre forhold: krav om retting av matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26, oppmålingsforretning, jf. matrikkelloven § 33 og gebyrfastsetting, jf. matrikkelloven § 32. I oppgaven fokuserer vi særlig på de to førstnevnte og undersøker de underliggende forholdene ved klagen. Resultatene viser at partene ikke alltid retter klagen mot forvaltningsrettslige forhold. Vi viser også en forholdsmessig fordeling av klagesaker for kommunene og fylkesmennene, basert på antall matrikkelenheter. Denne fremstillingen gir en oversikt over det faktiske omfanget de respektive instansene har med klagesaker etter matrikkelloven og inneholder noen spesielle funn. Resultatene viser i tillegg andre relevante funn utover underproblemstillingene, som bidrar til å besvare hovedproblemstillingen.

Abstract

The subject of this thesis is complaints under the cadastre act. The thesis is based on a compilation of complaints filed under the cadastre act between 2010 and 2019. The complaints have been processed by the County Governor. With the purpose of examining which cadastral issues the complaints are directed towards, the main issue of the thesis is as following:

Which issues are the complaints under the cadastre act directed at?

To help concretize the main issue, three subproblems have been formulated:

- 1) *What are the complaints directed at in relation to cadastral surveying, cf. Cadastre act section 33?*
- 2) *What are the complaints directed at in relation to correction of information in the cadastre, cf. Cadastre act section 26?*
- 3) *Has there been any clarification in principle of the cadastral issues related to subproblem 1 and 2, through the practice of administrative complaint procedures of the County Governor?*

Through the analysis we have uncovered which cadastral issues the complaints under the cadastre act are directed towards. In particular, three different issues emerge from the results: correction of information in the cadastre, cf. Cadastre act section 26, cadastral surveying, cf. Cadastre act section 33 and public fees and payment for cadastral data, cf. Cadastral act section 32. In the thesis we will mainly focus on the two former issues and research the underlying subject of the complaints directed towards these. The results show that the parties does not always direct the complaint towards the public administration issues that the cadastre act provide statutory authority for. We will show a representation of the magnitude of the complaints filed under the cadastre act on the subjected municipalities and counties included in this study. The representation is based on the number of cadastral parcels in each municipality and county. The results will show some special findings beyond the subproblems, which will contribute to explaining the main issue of the thesis.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	I
Sammendrag.....	II
Abstract.....	III
Figurer.....	VI
Vedlegg.....	VIII
Kapittel 1: Innledning.....	- 1 -
1.1 Bakgrunn for oppgaven.....	- 1 -
1.2 Problemformulering.....	- 1 -
1.3 Oppgavens rammer og avgrensing.....	- 3 -
1.4 Oppgavens oppbygging.....	- 4 -
Kapittel 2: Teori.....	- 5 -
2.1 Innledning.....	- 5 -
2.2 Historisk perspektiv på eiendomsdannelse.....	- 5 -
2.2.1 Utskiftningsforretning.....	- 7 -
2.2.2 Oppmålingsforretning i de store byene før landsdekkende bygningslov av 1965.....	- 7 -
2.2.3 Skylddelingsforretning.....	- 8 -
2.2.4 Kart- og delingsforretning.....	- 9 -
2.2.5 Klagerett etter tidligere lovgivning.....	- 10 -
2.3 Klagerett etter matrikkelloven.....	- 12 -
2.3.1 Vedtak og enkeltvedtak etter forvaltningsloven.....	- 12 -
2.3.2 Kommunal praksis ved klagesaksbehandling etter matrikkelloven.....	- 12 -
2.3.3 Forvaltningslovens regler for klage.....	- 14 -
2.3.4 Fylkesmannens saksbehandling.....	- 17 -
2.4 Matrikkelloven § 33 – Oppmålingsforretning.....	- 17 -
2.4.1 Matrikkelloven § 33 første ledd.....	- 19 -
2.4.2 Matrikkelloven § 33 andre ledd.....	- 20 -
2.4.3 Matrikkelloven § 33 tredje ledd første og tredje punktum.....	- 21 -
2.5 Matrikkelloven § 26 – Retting av opplysninger i matrikkelen.....	- 22 -
2.5.1 Videreføring av reglene fra delingsloven.....	- 23 -
2.5.2 Matrikkelloven § 26 første ledd.....	- 24 -
2.5.3 Matrikkelloven § 26 andre ledd.....	- 25 -
2.5.4 Matrikkelloven § 26 tredje ledd.....	- 25 -
2.5.5 Dokumentasjonskrav i forbindelse med retting.....	- 26 -
2.5.6 Endringer i praksis.....	- 27 -
Kapittel 3: Metode.....	- 29 -

3.1	Bakgrunn for valg av metode.....	- 29 -
3.2	Metodetriangulering (mixed methods)	- 30 -
3.3	Kvantitativ innholdsanalyse	- 31 -
3.4	Casestudie	- 34 -
3.5	Datainnsamling.....	- 34 -
3.6	Datakvalitet	- 36 -
3.6.1	Reliabilitet	- 36 -
3.6.2	Validitet.....	- 38 -
Kapittel 4: Resultater		- 39 -
4.1	Resultater fra kvantitativ innholdsanalyse	- 39 -
4.1.1	Fordeling på fylkesmannsembeter	- 41 -
4.1.2	Fordeling på kommuner	- 41 -
4.1.3	Bakgrunn for klage	- 46 -
4.1.4	Bakgrunn for avslag kommune.....	- 47 -
4.1.5	Fylkesmannens avgjørelser	- 48 -
4.1.6	Juridisk bistand	- 52 -
4.1.7	Oppmålingsforretning, jf. matrikkelloven § 33	- 53 -
4.1.8	Krav om retting av matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26.....	- 58 -
4.2	Casestudier.....	- 60 -
4.2.1	Case 1.....	- 60 -
4.2.2	Case 2.....	- 62 -
Kapittel 5: Drøfting.....		- 65 -
5.1	Innledning	- 65 -
5.2	Hva klages det på ved en oppmålingsforretning, jf. matrikkelloven § 33?.....	- 65 -
5.2.1	Forhold påklaget ved oppmålingsforretning.....	- 65 -
5.2.2	Avvik fra tidligere forretning	- 68 -
5.2.3	Prinsipielle avklaringer knyttet til oppmålingsforretning.....	- 70 -
5.3	Hva klages det på ved krav om retting av matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26?	- 72 -
5.3.1	Forhold påklaget ved krav om retting	- 72 -
5.3.2	Prinsipielle avklaringer knyttet til krav om retting av opplysninger i matrikkelen ...	- 74 -
5.3.3	Privatrettslige forhold	- 76 -
5.4	Juridisk bistand.....	- 77 -
Kapittel 6: Konklusjon.....		- 79 -
Litteratur.....		- 80 -
Lover og forskrifter		- 81 -
Forarbeider, utredninger mv.....		- 81 -

Figurer

Figur 1: Kartet viser hvilke fylker som er med i studien og det totale utvalget studien omfavner.	- 4 -
Figur 2: Illustrerer fargekode for grenser i matrikkelen. De forskjellige fargene angir nøyaktigheten grensene er registrert med. Hentet fra Statens Kartverk.	- 6 -
Figur 3: Matrikkelens historiske versjoner.	- 6 -
Figur 4: Utdrag fra Norm for kart. Viser nøyaktighetskravene for koordinater i kart etter forskjellig målestokk. Den midterste kolonnen angir akseptabelt avvik i meter.	- 10 -
Figur 5: Utdrag fra Tilleggslov til bygningsloven nr. 2 av 28. februar 1947 – Forskrifter for kart- og oppmålingsforretninger, § 14.	- 11 -
Figur 6: Eksempel på koding av hjemmelsgrunnlag for klage. I vertikal retning finner man alle klagesakene. De utvalgte variablene vi har kodet hver sak med er presentert horisontalt. Kodingen er gjennomført ved å gi verdien 1 (fenomenet forekommer) eller 0 (fenomenet forekommer ikke).	- 30 -
Figur 7: Eksempel på hvordan vi har gjennomført koding av saker i et binært system. Sakene listes vertikalt og variablene i hver sak presenteres horisontalt.	- 33 -
Figur 8: Utsnitt av undersøkelsesopplegget i Word. Undersøkelsesopplegget inneholder alle variablene vi ser etter i hver sak. Skjemaet er begrenset til å notere ned hvilke fenomener som forekommer i hver sak.	- 35 -
Figur 9: Reliabilitetstest for undersøkelsesopplegget. Testen ble utført på et tilfeldig utvalg av fem saker, med tre variabler som ble utledet fra kontekst.	- 38 -
Figur 10: Antall klagesaker fordelt på fylkesmannsembetene som er med i studien.	- 41 -
Figur 11: Antall klagesaker per 1000 matrikkelenheter for hvert fylkesmannsembete.	- 41 -
Figur 12: Kommuner som er representert i studien og kommuner som ikke er representert	- 42 -
Figur 13: Antall klagesaker fordelt på kommunestørrelse, med kategoriene store, mellomstore og små kommuner.	- 42 -
Figur 14: Antall klagesaker per 1000 matrikkelenheter, fordelt på kommunestørrelse fordelt på kategoriene store, middels og små.	- 42 -
Figur 15: Totalt antall klagesaker for store kommuner.	- 43 -
Figur 16: Relativt antall klagesaker for store kommuner.	- 43 -
Figur 17: Totalt antall klagesaker for mellomstore kommuner (1).	- 44 -
Figur 18: Totalt antall klagesaker for mellomstore kommuner (2).	- 44 -
Figur 19: Relativt antall klagesaker for mellomstore kommuner (1).	- 44 -
Figur 20: Relativt antall klagesaker for mellomstore kommuner (2).	- 45 -

Figur 21: Totalt antall klagesaker for små kommuner.	- 45 -
Figur 22: Relativt antall klagesaker for små kommuner.	- 45 -
Figur 23: Hjemmel for klage etter matrikkelloven.	- 46 -
Figur 24: Hjemmel for klage etter matrikkelforskriften, delingsloven, forvaltningsloven og tomtefesteloven.	- 46 -
Figur 25: Hjemmel for avslag kommune, matrikkelloven og matrikkelforskriften.	- 47 -
Figur 26: Hjemmel for avslag kommune, delingsloven, plan- og bygningsloven og forvaltningsloven.	- 48 -
Figur 27: Tidslinje som illustrerer Fylkesmannens vedtak etter matrikkelloven, med søyler for totalt antall vedtak, antall vedtak som blir opphevet og antall vedtak som opprettholdes. Tidsperiode 2010-2019.	- 49 -
Figur 28: Hvilket grunnlag fylkesmann har opphevet kommunenes vedtak etter.	- 49 -
Figur 29: Hjemmel for opprettholdt vedtak fra fylkesmannen etter matrikkelloven.	- 50 -
Figur 30: Hjemmel for opprettholdt vedtak fylkesmannen etter matrikkelforskriften, delingsloven, plan- og bygningsloven og forvaltningsloven.	- 51 -
Figur 31: Fordeling av fylkesmannens vedtak med hensyn til underproblemstilling 1 og 2.	- 51 -
Figur 32: Fordeling av saker basert på om klager har juridisk bistand eller ikke.	- 52 -
Figur 33: Hjemmel for opphevet vedtak i saker hvor klager har hatt juridisk bistand.	- 53 -
Figur 34: Hvilket ledd klagen er hjemlet i etter matrikkelloven § 33.	- 53 -
Figur 35: Fordeling av hvilket tiltak etter matrikkelloven som har vært grunnlaget for at det har blitt gjennomført en oppmålingsforretning.	- 54 -
Figur 36: Fordeling av klagesaker med hjemmel i matrikkelloven § 33, hvor Fylkesmannen omtaler privatrettslige forhold direkte i vedtaksbrevet.	- 55 -
Figur 37: Antall klagesaker hvor fylkesmannen har henvist klager til korrekt instans for å løse privatrettslig tvist.	- 56 -
Figur 38: Hvilke forhold som påklages ved oppmålingsforretning etter matrikkelloven § 33, første ledd.	- 56 -
Figur 39: Forretningstypen som er stiftelsesgrunnlaget for grense, i saker som handler om avvik ved oppmålingsforretning.	- 57 -
Figur 40: Forhold som påklages ved krav om retting av matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26.	- 58 -
Figur 41: Klager rettet mot grenseforløp ved krav om retting av matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26.	- 59 -
Figur 42: Grunnlag for eiendomsdannelse i saker hvor det kreves retting av grenseopplysninger i matrikkelen.	- 59 -

Figur 43: Antall saker etter matrikkelloven § 26 knyttet til krav om retting av grenseforløp, hvor grunnlaget for klage defineres som et privatrettslig forhold av fylkesmannen.

- 60 -

Vedlegg

1. Eksempel på vedtaksbrev med god redegjørelse for sakens bakgrunn. Fra Fylkesmannen i Nordland.
2. Eksempel på vedtaksbrev med dårlig redegjørelse for sakens bakgrunn. Fra Fylkesmannen i Hordaland.
3. Kodeskjema med alle data til analysene i Excel.

Kapittel 1: Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Lov om eiendomsregistrering¹ (herunder referert til som matrikkelloven) trådte i kraft 1. januar 2010 og er den regulerende loven for matrikkelen. Formålet med loven er å sikre tilgang til viktige eiendomsopplysninger, ved at det blir innført «*eit einsarta og påliteleg register (matrikkelen) over alle faste eigedommar i landet, og at grenser og eigedomsforhold blir klarlagde*» jf. matrikkelloven § 1. Vi ønsker å undersøke hvilke matrikulære forhold som har blitt påklaget og hva de spesifikt omhandler. Det har ikke ved tidligere anledning blitt gjennomført en tilsvarende studie som omfatter klagesaker etter matrikkelloven. Vi vet derfor ikke noe om hvilke forhold og vedtak som blir påklaget.

Kommunen er som lokal matrikkelmyndighet ansvarlig for utføring av matrikulært arbeid, jf. matrikkelloven § 5 a, andre ledd. Gjennomføringen av det matrikulære arbeidet anses som en forvaltningsoppgave og kommunen vil herunder være underlagt forvaltningslovens² regler for saksbehandling. Det vil vises i teorikapittelet under punkt «*2.3.1 Vedtak og enkeltvedtak etter forvaltningsloven*» at klagerett etter matrikkelloven skiller mellom forvaltningens vedtak og enkeltvedtak i det matrikulære arbeidet. Selve oppmålingsforretningen etter matrikkelloven anses ikke som et enkeltvedtak, men det finnes likevel aspekter ved forretningen som er gitt klagerett i medhold av enten matrikkelloven eller forvaltningsloven. Fylkesmannen er med hjemmel i matrikkelloven klageinstans og har med det ansvar for behandling av alle klager som faller innenfor lovens rammer.

Så langt vi kjenner til finnes det ikke tidligere forskning direkte knyttet til klagesaker etter matrikkelloven. Vi ønsker derfor å trekke frem hvilke kommunale enkeltvedtak fylkesmannen behandler med hjemmel i loven.

Ved å analysere klagesakene vil vi forsøke å fremheve eventuelle avvik eller sammenhenger i klagesaksbehandlingen, for å se om enkelte forhold skiller seg ut.

1.2 Problemformulering

Hovedproblemstillingen vår er; *Hvilke forhold klages det på etter matrikkelloven?*

Sevatdal og Gammelmo (2017) berørte dette i artikkelen «*Gir praktisering av matrikkelloven en bedre matrikkel?*». Videre presiserer de at det mangler omfattende data om praksis etter

¹ Lov om eiendomsregistrering (matrikkellova) nr. 101 av 17. juni 2005.

² Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967.

matrikkelloven (Sevatdal og Gammelmo, 2017, s. 2). Vår problemstilling vil kunne vise en endring i total mengde klagesaker i årene etter matrikkelloven trådte i kraft. Dette vil gi en indikasjon på om kommunenes praktisering av loven endrer seg med tiden. En praksisendring kan over tid ha en korrigerende effekt på matrikkelens pålitelighet og ensartethet. Dette kan for eksempel skje ved en forbedring av kommunenes praksis knyttet til registrering av opplysninger i matrikkelen, som igjen vil føre til en kvalitetsheving av matrikkelen som basisregister. Vi har fått tilgang til klagesakene etter å ha kontaktet Forskningsgruppa for jordskifte, eiendomsutvikling og eiendomsregistrering ved Institutt for eiendom og juss ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Sakene er samlet inn for å dekke flere forskningsformål og studentprosjekter. Dette er det første studentprosjektet som har benyttet seg av sakene. Vi har strukturert klagen for å tilpasse datasettet til vår oppgave og problemstilling. Klagesakene er tilsendt fra 9 av totalt 17 fylkesmannsembeter. Totalt utgjør dette 312 klager som har blitt behandlet av kommunen og videresendt til fylkesmannen. Dette grunnlaget vil gi en viss oversikt over forholdene som blir påklaget og dermed muligheten til å gå i dybden for å avdekke eventuelle avvik eller sammenhenger.

Hovedproblemstillingen skal besvares gjennom flere underproblemstillinger:

1. *Hva klages det på ved en oppmålingsforretning, jf. Matrikkelloven § 33?*
2. *Hva klages det på ved krav om retting av matrikkelen, jf. Matrikkelloven § 26?*
3. *Har man gjennom fylkesmannens praksis i klagesaker fått prinsipielle/rettslige avklaringer av ulike matrikulære problemstillinger knyttet til underproblemstilling 1 og 2?*

Hensikten med å utarbeide underproblemstillingene er for å konkretisere og besvare hovedproblemstillingen. Omfanget av datagrunnlaget i oppgaven er av betydelig størrelse og det er derfor nødvendig å begrense oppgavens rammer til nevnte faktorer, av hensyn til problemstillingen vi ønsker å besvare. De nevnte problemstillingene er relevant å undersøke, fordi det vil gi et grunnlag for videre forskning innenfor fagfeltet. Det vil også gi en bedret forståelse for hvilke forhold det klages på etter matrikkelloven. Vi ønsker også å undersøke om fylkesmannen gir prinsipielle avklaringer som skal veilede kommunen i deres matrikulære arbeid. Med «prinsipielle avklaringer» vises det i denne sammenhengen til rettslige forhold som avklares av fylkesmannen i saksbehandlingen.

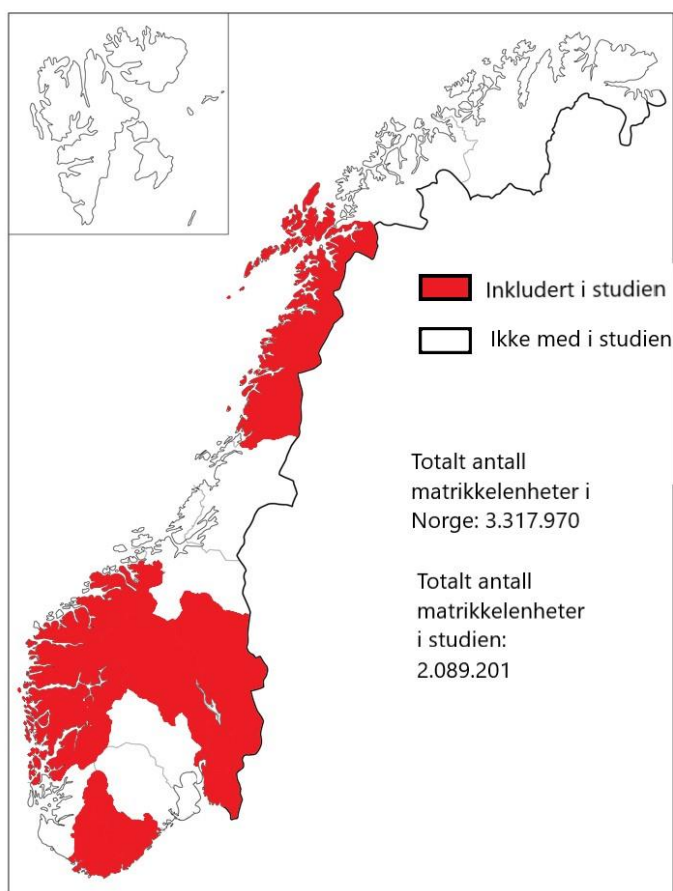
1.3 Oppgavens rammer og avgrensning

Vi har avgrenset oppgaven mot særlig interessante matrikulære forhold og prinsipielle avklaringer knyttet til disse, fordi omfanget av datagrunnlaget er så stort. Vi har valgt å se nærmere på spesielt krav om retting av opplysninger i matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26 og oppmålingsforretning, jf. matrikkelloven § 33. Klagesaker etter matrikkelloven inkluderer blant annet saker om adresseendring, som ikke har noen spesiell forskningsverdi eller relevans for vår oppgave, da reglene har veldig klare linjer i lovteksten, jf. matrikkelloven § 21 og matrikkelforskriften³ §§ 22 og 49 til 59. Datagrunnlaget inneholder også en del saker om fradeling og opprettelse av ny eiendom, hvor rekvisisjon av oppmålingsforretning har blitt avslått på grunnlag av manglende innhold i fradelingstillatelse jf. plan- og bygningsloven⁴ § 26-1. Vi kommer likevel til å inkludere fradelingsaker hvor klagen er rettet mot enten utføring av oppmålingsforretning eller annet matrikulært arbeid knyttet til fradelingen. Av de 312 klagesakene etter matrikkelloven, utgjør utvalget i denne studien etter ekskludering av de overnevnte forholdene 202 klagesaker. Sees dette i forhold til antall gjennomførte tiltak etter matrikkelloven er dette et relativt lavt tall. Ifølge rapporten «*Samfunnsøkonomisk analyse av organiseringen av eiendomsoppmålingen i Norge*» gjennomføres det anslagsvis 36.000 oppmålingsforretninger årlig i Norge (Menon Economics, 2016, s. 18). Vi har i vårt datamateriale totalt 113 klagesaker knyttet til oppmålingsforretning.

Oppgaven er begrenset til datamaterialets omfang. Vi har som nevnt ikke fått tilgang til sakene fra alle fylkesmannsembetene, noe som gjør at denne studien må baseres på det utvalget den representerer. I figur 1 vises hvilke fylkesmannsembeter som er med i studien og hvilke som ikke er, og hvilken andel av den totale populasjonen utvalget representerer. Populasjonen i denne sammenheng vil være antall matrikkelenheter registrert i matrikkelen per 2019. Det er viktig å belyse utvalgsstørrelsen fordi studien ikke er utført på den totale mengden klagesaker og gir derfor ikke et fullstendig bilde av de matrikulære forholdene for hele landet. Det er mulig å bruke utvalget til å gjøre en prediksjon på den totale mengden basert på statistisk utjevning. Utvalget vårt utgjør 63% av alle matrikkelenhetene i Norge. Tallene er hentet fra matrikkelrapporten vi fikk tilsendt av Kartverket (se vedlegg 3).

³ Forskrift om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften) nr. 864 av 26. juni 2009.

⁴ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) nr.71 av 27.juni 2008.



Figur 1: Kartet viser hvilke fylker som er med i studien og det totale utvalget studien omfavner.

1.4 Oppgavens oppbygging

Oppgaven består av 6 kapitler. I kapittel 1 har vi innledning, problemformulering og oppgavens oppbygging og avgrensning. I kapittel 2 presenteres relevant teori for oppgaven. Dette inkluderer i hovedtrekk forvaltningsrett, kommunal praksis etter matrikkelloven og matrikkelloven §§ 26 og 33. Kapittel 3 er om metode, hvor vi presenterer fremgangsmåter ved blant annet databehandling og valg av analysemetoder som blir brukt for forskningen. Metodekapittelet vil også redegjøre for forskningsprosessen. Funn og resultat presenteres i kapittel 4. Dette innebærer presentasjon av relevant statistikk utledet av datagrunnlaget og eventuelle sammenhenger og avvik som kan knyttes direkte til enten hoved- eller underproblemstilling. I kapittel 5 skal vi drøfte og analysere funnene i hensyn til problemstillingene presentert i innledningen. Konklusjonen av forskningsprosjektet blir presentert i kapittel 6. Her besvarer vi også problemstillingen.

Kapittel 2: Teori

2.1 Innledning

I delkapitlene vil vi først vise til aktuelle lovbestemmelser med tilhørende lovforarbeider. Vi vil redegjøre for eventuell rettspraksis, forvaltningspraksis og juridisk litteratur. Kapittelet vil bidra til bedre forståelse av de relevante bestemmelsene, som vi vil gå nærmere inn på i drøftingskapittelet. Det vil bli vist til empiri fra enkeltsaker i studien for å eksemplifisere teorien i kapittelet.

I avsnitt 2.2 vil vi gi et historisk perspektiv på eiendomsdannelse, med hovedvekt på stiftelsesgrunnlag for eiendommene i denne studien.

I neste avsnitt 2.3 vil vi gå nærmere inn på klagereglene etter matrikkelloven, derunder forvaltningslovens regler for klage.

Videre vil vi i avsnitt 2.4 redegjøre for lovens bestemmelse om oppmålingsforretning, jf. matrikkelloven § 33.

Deretter vil vi i avsnitt 2.5 redegjøre for lovens bestemmelse for krav om retting av feil, jf. matrikkelloven § 26.

2.2 Historisk perspektiv på eiendomsdannelse

For å sette problemstillingen i et historisk perspektiv, vil det følgende redegjøres for matrikkelens historiske utvikling og forskjellige grunnlag for eiendomsdannelse.

Matrikkelen regnes som et av Norges basisregister for eiendomsinformasjon. Ved dannelse av eiendom følger regler etter plan- og bygningsloven for søknad om fradeling, i tillegg til regler etter matrikkelloven for oppmåling, registrering og matrikkelføring i kartet. Hver eiendom skal ha unike matrikkelnummer bestående av kommune-, gårds- og bruksnummer, jf. matrikkelloven § 23. Av matrikkelloven følger krav til geodetisk grunnlag for dannelse av eiendom og eiendommens grenser skal måles inn med vedtatt nøyaktighet for å bidra til å sikre et nøyaktig og pålitelig eiendomskart, jf. matrikkelloven § 43. Statens kartverk er Norges geodetiske fagorgan og er sentral matrikkelmyndighet med ansvar for å fastsette et felles geodetisk referansesystem og generelt vedlikehold av matrikkelen.

Matrikkelen bygger på historiske versjoner av registeret (se figur 3) og grunnlaget for eiendomsdannelse i Norge stammer dermed fra forretninger med forskjellige standarder. Dette er en av faktorene som spiller inn på matrikkelens nøyaktighet. Det er ingen lovfestede krav

til at eiendommer som er registrert i matrikkelen skal følge dagens standarder⁵, med mindre man selv rekvirerer en klarlegging av eksisterende grense med oppmåling, jf. matrikkelloven § 17. Nøyaktigheten til grensene i matrikkelkartet registreres ved bruk av fargekoder (se figur 2).



Figur 2: Illustrerer fargekode for grenser i matrikkelen. De forskjellige fargene angir nøyaktigheten grensene er registrert med. Hentet fra Statens Kartverk.

Figur 2 viser de forskjellige fargene grenselinjer registreres med i kartet. Under gjengis nøyaktigheten (standardavvik i grunnriss) til de forskjellige fargekodene (Ambita, 2019):

Nøyaktig måling – 10 cm eller mindre

Middels nøyaktig – 11-30 cm

Mindre nøyaktig – 31-200 cm

Lite nøyaktig – 201-500 cm

Skissenøyaktighet – over 500 cm

Matrikkelens historiske versjoner	
Navn	Årstall
Skattematrikkelen	1647
Den gamle matrikkelen	1665
Ny matrikkel	1838
Ny matrikkel	1886
GAB – ny matrikkel	1980
Matrikkelen	2007

Figur 3: Matrikkelens historiske versjoner.⁶

⁵ Statens Kartverk har gitt ut veiledende standarder for føring i matrikkelen, innmåling og merking av grense, geodetisk koordinatfesting mm. Disse standardene setter føringer for kvaliteten på matrikulært arbeid som gjennomføres etter matrikkelloven og matrikkelforskriften, men er ikke gjeldende for eiendommer og grenser som allerede er registrert i matrikkelen etter tidligere lovgivning.

⁶ De historiske versjonene av matrikkelen. De fire første versjonene bygget på skatteskyld og var således ikke forløpere til dagens matrikkel. Det eneste som ble overført var registerbetegnelsen (matrikkelnummeret). GAB-registeret og dagens matrikkel fokuserer på areal fremfor skatteskyld og skiller seg derfor fra de tidligere versjonene (Mjøøs, 2014).

Videre følger en kort redegjørelse av grunnlaget for eiendomsdannelse og tilhørende forretninger i Norge fra sent 1800-tall. Gjennomgangen bygger på grunnlaget for eiendomsdannelse i sakene våre som gjelder retting av matrikkelen, hvor den eldste registreringen er fra 1879.

2.2.1 Utskiftningsforretning

Utskiftningsloven av 1857 førte til at Norge etablerte et utskiftningsvesen. Av denne loven ble det satt 12 faste utskiftningsformenn som ble lønnet av staten. Utskiftningsformennene, sammen med fogden, stod ansvarlige for å utnevne utskiftingsmenn som var i besittelse av de egenskaper nevnt i lovens § 1, eller ellers særlig skikket til oppgaven, jf. utskiftingsloven av 1857 § 10.

Målsettingen til utskiftingsvesenet var å oppløse klyngetunene gjennom utskifting, fjerne teigblanding på felles beiter gjennom samling av teigene til hvert bruk, fysisk deling av sameier i skog og etter hvert sammenslåing av teigene i skogen (Sevatdal, 2017, s. 166). Dette skulle gjøres ved at utskiftingsmennene foretok utskifting av store områder, kalt skiftefelt (i dag: jordskifteområde). Disse områdene omfattet en teigblanding fra to eller flere gårder, som gjennom forretningen ble delt inn i sammenhengende eiendommer. Det ble produsert kart over skiftefeltene og grenser mot eiendommer tilstøtende skiftefeltet ble beskrevet og kartlagt.

Utstyret som ble benyttet av utskiftingsvesenet var ikke godt nok til å imøtekomme dagens standarder, men skiftekartene var godt beskrevet og inntegnet. Problemet var at skiftekartene ikke ble inntegnet i et felles geodetisk referansegrunnlag, men som øykart (Mjøs, 2014, s. 101). Dette medfører at grenser som har stiftelsesgrunnlag i utskiftningsforretninger kan være unøyaktige etter dagens standard, fordi grensene er fastlagt etter skiftekartene som ikke har en referanse til dagens geodetiske grunnlag.

2.2.2 Oppmålingsforretning i de store byene før landsdekkende bygningslov av 1965

De store byene ble på 1800-tallet underlagt lovgivning som sikret både kompetent personell og krav om kartlegging ved eiendomsdannelse. Det ble gitt spesifikke regler til utføringen av oppmålingsforretning i bygningslovene, for eksempel i Bergen⁷. Det fulgte også krav om et generalkart for byene som eiendommene skulle innlemmes i (Mjøs, 2014, ss. 95-96). Dette medførte at grenser som ble dannet i storbyene på slutten av 1800-tallet har en relativt god

⁷ Lov om Bygningsvæsenet i Bergen av 13. september 1830

nøyaktighet i forhold til hverandre, da gjeldende bygningslov fremsatte krav om at det ved utarbeidelse av byplan skulle foreligge kart, med høydeangivelse for hver 1 m. Loven sa også at kartet skulle «*være utført på grunnlag av polygonnett knyttet til faste trigonometriske punkter i tilknytning til landstrianguleringen, hvor sådan foreligger*», jf. Lov om bygningsvesenet § 25 første ledd. Bygningsloven av 1924 ble videre supplert med utvidet forskrift om kart- og oppmålingsforretning i 1947, som satt ytterligere krav til nøyaktighet ved utførelse av forretninger. Koordinatfestede målebrev ble produsert for første gang i Oslo (1926) og Bergen (1929) (Mjøs, 2014, s. 103).

2.2.3 Skylddelingsforretning

Skylddelingsforretninger ble gjennomført med hovedformål om å fordele skylden på eiendommer som skulle fradeles. Skylden var grunnlag for skatteberegning på eiendommer og har frem til GAB-registeret i stor grad lagt grunnlaget for eiendomsdannelse (Mjøs, 2014, s. 99).

Vi har valgt å fokusere på skylddelingsforretninger etter skylddelingsloven av 1909, da stiftelsesgrunnlaget for eiendommer i denne studien ikke berøres av tidligere skylddelingslovgivning. Skylddelingsloven av 1909 medførte krav, jf. skylddelingsloven § 3, om at skylddelingsmennene skulle «*i nødvendig utstrækning undersøker og befarer eiendommen og opgaar de nye delelinjer*». Det følger videre av bestemmelsen at delelinjene skulle merkes med varige merker som innhugget kors i sten, store stener eller ved nedsatte merkestener. Forretningen skulle dokumenteres ved at det utskilte brukets delelinjer, retning (såfremt det var mulig) og de benyttede grensemerkene skulle beskrives i skylddelingsdokumentet, jf. skylddelingsloven § 9. Grenser mot naboeiendommer skulle ikke beskrives dersom eierne ikke var tilstede på forretningen og samtykket i beskrivelsen.

Selv om lovverket satt større fokus på merking av grensene i marken, medførte delingsforretninger og mangel på kartlegging at eiendomsgrensene med stiftelsesgrunnlag i skylddelingsforretninger ofte er unøyaktige. Grensene har i stor grad blitt overført til digitale kart på bakgrunn av unøyaktige beskrivelser, med retning angitt ved de fire himmelretningene (Mjøs, 2014, s. 103).

I NOU 1973:31 s.16 påpeker utvalget at skylddelingsloven med skylddelingsforretninger ikke er egnet til videreføring for å etablere et tjenlig eiendomsregister, men at loven har utspilt sin rolle gjennom vedlikehold av matrikkelens eiendomsrettslige karakter. En av grunnene til at utvalget anser skylddelingslovens rolle som utspilt, er behovet for en lovgivning som danner

et grunnlag for et eiendomsregister som fokuserer på eiendommers nøyaktige utstrekning (s.16). Videre følger det av utvalgets utredning at *«noe av det viktigste å få fastslått og varig registrert [er] de nøyaktige grenser og beliggenhet av eiendommens grunn. Det er på dette området skylddelingsforretningene har vist seg ufullkomne»* (s.18). Skylddelingsforretningene har ifølge utvalget medført at enkelte grenser, særlig på landet, ikke er klare og entydige, og at det forekommer tilfeller hvor naboene ikke er i tvil om grensens beliggenhet, men at det ikke finnes nøyaktig registrerte data (s.18).

2.2.4 Kart- og delingsforretning

Kart- og delingsforretning ble innført ved delingsloven⁸ av 1978, etter at utvalget som arbeidet med revisjon av skylddelingsloven ref. NOU 1973:31 så behovet for en helt ny lov. I lovens forarbeider defineres en kartforretning som *«den måling av grenser som tar sikte på å bestemme grunneiendommers nøyaktige beliggenhet i marka»* jf. Ot.prp. nr. 50 (1977-1978) s. 11.

Hensikten med å gjennomføre kart- og delingsforretninger var å få en nøyaktig beskrivelse av eiendommers geografiske utstrekning. Tidligere var fokus på å beregne skatteskyld for eiendommer gjennom forretninger.

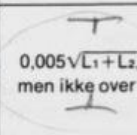
Delingsloven medførte krav til nøyaktighet og standarder for oppmålingsarbeid. I forarbeidene presiseres det at målebrevet ikke nødvendigvis skal inneholde grensebeskrivelsen i ord, men registerbetegnelser, areal og grenser angitt med koordinater som stedfester eiendommen, jf. Ot.prp. nr. 50 (1977-1978) s.19.

Koordinatbestemmelsen skulle i henhold til forskriften⁹ alltid koordinatbestemmes i Statens Kartverk sitt referansenett, eller lokale koordinatsystemer, jf. forskriften § 8.11. Det ble fremsatt krav om at koordinatene skulle oppgis i meter med to desimaler. For måling av et grensepunkt i et lokalt koordinatsystem, måtte bestyrer måle inn fire kjente punkter i det lokale systemet, slik at punktet var sikret nøyaktighet ved fremtidig transformasjon til nasjonalt referansesystem, jf. delingsforskriften § 8.12. Målingen skulle gjennomføres ved bruk av polar innmåling og rettvinkelmetoden.

⁸ Lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (Delingsloven) nr. 70 av 23. juni 1978.

⁹ Forskrift til lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven). Del. av myndighet. Nr.4 av 19.oktober 1979.

Krav til måleutstyr og nøyaktighet ved kart- og delingsforretninger fulgte av Norm for kart¹⁰. Godkjent måleutstyr inkluderte teodolitter og målebånd. Det ble stilt krav til teodolittens minste retningsavlesning basert på avstandene som skulle måles (Miljøverndepartementet, 1979, s. 76). Kravet til forskjellig minste retningsavlesning basert på avstand fulgte av nøyaktighetskravene fremsatt i normen. Det ble stilt ulike nøyaktighetskrav i henhold til de forskjellige målestokkene kartet ble produsert i (Miljøverndepartementet, 1979, s. 78).

Område	m_p (meter)	Δp (meter)
Der normen angir hovedkartverk i målestokk 1:500	±0,10	 $0,005\sqrt{L_1+L_2}$, men ikke over 0,10.
Der normen angir hovedkartverk i målestokk 1:1000	±0,15	
Der normen angir hovedkartverk i målestokk 1:2000	±0,25	$0,005\sqrt{L_1+L_2}$, men ikke over 0,10. Kravet gjelder bare for eiendommer på 5 daa eller mindre.
Der det lages grunnkart i målestokk 1:5000	±0,70	
Der det lages grunnkart i målestokk 1:10 000	±1,40	
Der det lages grunnkart i målestokk 1:20 000 eller bare i målestokk 1:50 000	±2,00	

Figur 4: Utdrag fra Norm for kart. Viser nøyaktighetskravene for koordinater i kart etter forskjellig målestokk. Den midterste kolonnen angir akseptabelt avvik i meter.

2.2.5 Klagerett etter tidligere lovgivning

Klagesaksgangen etter matrikkelloven er i stor grad videreført fra delingsloven.

Forvaltningsloven som setter premisser for å klage etter matrikkelloven, var også gjeldende for klagesaksbehandling etter delingsloven. Forvaltningsloven trådte i kraft 1.januar 1970 og har siden den gang stadfestet klare retningslinjer for overprøving av forvaltningens vedtak. Studien vår inkluderer analysering av klagesaker hvor stiftelsesgrunnlaget dateres helt tilbake til 1879. Av den grunn gis en kort redegjørelse for klageadgang før forvaltningsloven trådte i kraft.

Etter skylddelingsloven¹¹ kunne skylddelingsforretninger «av enhver vedkommende paaankes til overskjøn», jf. skylddelingsloven § 13, første ledd. Frist for å fremsette klage på

¹⁰ Norm for kart : i målestokkene 1:250, 1:500, 1:1000 og 1:2000 og kommunale oppmålingsarbeider (1979). Samarbeid mellom Miljøverndepartementet, Norges Karttekniske Forbund, Norske Kommuners Sentralforbund og Norske Oppmålingskontorers Forening.

¹¹ Skylddelingsloven nr. 2 av 20. august 1909.

forretningen var 3 måneder fra den opprinnelige forretningen ble tinglyst, jf. § 13 andre ledd. Den nye forretningen skulle betales av den som påklaget opprinnelig forretning, dersom han ikke fikk medhold. Ved medhold i anken, skulle skylddelingsmennene som avholdt overskjønnsforretningen bestemme hvordan omkostningene skulle fordeles mellom partene. Skylddelingsloven § 14 hjemlet muligheten for departementet til å annullere en forretning eller kreve en ny forretning, dersom «[skylddelings]forretningen er aabenbar uriktig eller lider av væsentlige mangler».

Videre utarbeidet kommunal- og arbeidsdepartementet en forskrift¹² i henhold til den gjeldende bygningsloven¹³ § 57 punkt 4. Forskriften inneholdt retningslinjer og føringer for utførelsen av kart- og oppmålingsforretninger med hjemmel i bygningsloven av 1924. Denne loven var gjeldende for «landets byer (kjøpstæder, ladesteder og bergstaden Røros) samt i en utstrekning av 200 m. utenfor sammes grenser (byggebeltet)», jf. bygningsloven § 1 (1). I forskriften hjemles adgangen til å klage på utført kart- og oppmålingsforretning jf. § 14:

§ 14. Rettelse av feil.

1. Blir en oppmerksom på feil eller mangler ved grenseangivelsen i tidligere holdt kart- og oppmålingsforretning påligger det oppmålings-sjefen eller den som anmelder feilen eller manglene å sørge for at de hvis eiendom berøres får høve til å fremkomme med sine bemerkninger.

2. Er det foreliggende materiale etter oppmålingssjefens skjønn tilstrekkelig til å foreta en rettelse, sendes målebrevene til oppmålings-sjefen, som utfører rettelsen så vel i protokollen som på målebrevene. Rettelsen skal klart og tydelig fremtre som rettelse. Er rettelsen av den art at tinglysing er nødvendig, forholdes i samsvar med § 10.

3. Er det foreliggende materiale etter oppmålingssjefens skjønn ikke tilstrekkelig for en korrekt rettelse må ny forretning holdes, jfr. bygningslovens § 57 a punkt 3.

4. Tekniske feil av mer tilfeldig art, skrivefeil, tegnefeil, beregningsfeil m. v. rettes av oppmålingssjefen, idet grunneieren og i tilfelle tinglysingsdommeren underrettes.

Figur 5: Utdrag fra Tilleggslov til bygningsloven nr. 2 av 28. februar 1947 – Forskrifter for kart- og oppmålingsforretninger, § 14.

Både skylddelingsloven og bygningsloven med forskrifter hjemlet partenes adgang til å klage på utførte forretninger. Det fremgår av lovverket at klageadgangen var begrenset i den form at man kun hadde krav på at den samme myndigheten som utførte forretningen, skulle behandle klagen. Etter bygningsloven skulle oppmålingssjefen utføre rettelsen, mens etter skylddelingsloven ble overskjønnsforretningen utført av 5 skylddelingsmenn utpekt av fogden.

¹² Tilleggslov til bygningsloven nr. 2 av 28. februar 1947 – Forskrifter for kart- og oppmålingsforretninger.

¹³ Lov om bygningsvesenet nr. 2 av 22. februar 1924.

2.3 Klagerett etter matrikkelloven

Matrikkelloven § 46 gir hjemmel for klagerett etter matrikkelloven. Bestemmelsen angir vedtak som kan påklages etter forvaltningslovens regler, jf. forvaltningsloven kapittel IV til VI. Oppramsingen i matrikkelloven § 46 er gjort for å klargjøre hvilke vedtak som alltid kan påklages etter forvaltningsloven. Listen omfatter også vedtak som ikke regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, men som departementet vektla at burde kunne påklages under alle omstendigheter ifølge Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 133.

2.3.1 Vedtak og enkeltvedtak etter forvaltningsloven

Et vedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a), defineres som en realitetsavgjørelse som avslutter den gjeldende saken. Et vedtak er myndigheters avgjørelse som rettes mot private eller juridiske personer, hvorav et enkeltvedtak er en avgjørelse som rettes mot bestemte private eller juridiske personer, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b). I forbindelse med matrikkelloven kan man knytte forholdet vedtak og enkeltvedtak til oppmålingsforretning. En oppmålingsforretning i seg selv er ikke et enkeltvedtak og dermed er ikke selve forretningen gjenstand for klage etter forvaltningslovens regler. I Ot.prp. nr. 57 (2006-2007) s. 12 stadfestes det at utføringen av selve oppmålingsforretningen er «fastlagt gjennom tekniske standarder og faglege krav». Videre følger det at en klage rettet mot oppmålingsforretningens utførelse, kan påklages ved gitte enkeltvedtak ved forretningen – for eksempel ved underretning om matrikkelføring av oppmålingsforretningen eller gebyrfastsettelse.

Forvaltningsloven § 2 tredje ledd utvider begrepet enkeltvedtak til også å omfatte saksbehandlingsavgjørelser som gjelder «*avvisning av en sak*».

Ifølge Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 133 så departementet det som nødvendig å gi konkrete retningslinjer for hva som skal kunne påklages etter forvaltningslovens regler, da det etter delingslovens klagebehandling var noe usikkerhet knyttet til om begrepene «*part*» og «*enkeltvedtak*» i forvaltningsloven kunne overføres til delingsloven. Listen over vedtak som kan påklages i matrikkelloven § 46 setter i tillegg premisser for når i saksprosessen man kan klage.

2.3.2 Kommunal praksis ved klagesaksbehandling etter matrikkelloven

Klagesaksbehandling etter matrikkelloven følger som nevnt forvaltningslovens regler.

Følgende gis en redegjørelse for korrekt kommunal praksis ved klagesaksbehandling av matrikulære saker.

Kommunen er det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Det er derfor sentralt at offentlige oppgaver som direkte har en innvirkning på innbyggerne skal legges til kommunene. Kommunestyret fatter vedtak og enkeltvedtak på vegne av kommunen såfremt ikke annet følger av delegasjonsvedtak eller annen lov, jf. kommuneloven § 6. I mange kommuner er matrikulære saker delegert til kommunens administrasjon, jf. kommuneloven § 23 nr. 4 (Gammemo, 2020, s. 61).

Kommunene har stor frihet når det kommer til utøvelse av tildelt forvaltningsmyndighet, men må forholde seg til god forvaltningsskikk for å sikre prinsippene om likhet, legalitet og offentlighet. God forvaltningsskikk kan defineres ved forvaltningens saksbehandling skal være «*rask, hensynsfull, ryddig og upartisk, og at sakens parter skal få komme til orde før avgjørelsen treffes*» (Taraldrud, 2018, s. 159).

Kommunens myndighet til å fatte vedtak og enkeltvedtak etter matrikkelloven er hjemlet i kommuneloven § 6. I tråd med § 23 nr. 4 har kommunestyret muligheten til å delegere ansvaret for matrikulære saker til kommunens administrasjon. Det vil i generell forstand si at kommunens administrasjon i de fleste tilfeller har ansvaret for saksbehandling, og derav klagesaksbehandling, etter matrikkelloven. For at kommunen skal følge god forvaltningsskikk, må hver saksbehandler påse at de formelle vilkårene er oppfylt for klagesaker, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd. De formelle vilkårene for klagesaker etter forvaltningsloven er som følger:

1. *Klagefrist* – klagefristen for vedtak i saker etter matrikkelloven er 3 uker, jf. forvaltningsloven.
2. *Klagerett* – klageretten for vedtak i saker etter matrikkelloven følger opplistingen i matrikkelloven § 46 og ellers enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd b).
3. *Klagegrunn* – grunnlaget for klage må sammenfalle med klageretten.

Kommunens hovedansvar i behandling av klager etter matrikkelloven, er å påse at de tre formelle vilkårene er oppfylt. Dersom vilkårene ikke er oppfylt, skal saksbehandler ikke realitetsbehandle klagen, men fatte et avvisningsvedtak jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd.

Den største utfordringen for saksbehandler når de formelle vilkårene skal undersøkes, er å tolke hvorvidt klagegrunnlaget er gjengitt i matrikkelloven § 46, eller om grunnlaget kan anses som et enkeltvedtak. Forståelsen av hvilke faktiske forhold som kan sammenfalle med opplistingen av vedtak med klagerett i matrikkelloven § 46 varierer. En part uten

spesialkompetanse vil kunne tolke ordlyden i matrikkelloven § 26 første ledd «*Ein part kan krevje at matrikkelen blir retta når det blir dokumentert at opplysningane er urette eller ufullstendige...*» som et hjemmelsgrunnlag for å endre grenseforløpet til sin påstand. Denne bestemmelsen, sammen med klagerett definert i matrikkelloven § 46 første ledd h), kan mistolkes. Et annet eksempel er klagerett ved oppmålingsforretning. Selve forretningen kan ikke påklages. Det er kun matrikkelføringen som er opplistet i matrikkelloven § 46 og dermed medfører klagerett.

Saksbehandlerens oppgave blir derfor å vurdere realiteten i klagens innhold og påse at grunnlaget for klagen faktisk omtaler et reelt forhold med klagerett etter matrikkelloven § 46.

Hvis ikke samtlige formelle vilkår er oppfylt, skal klagen avvises. Et avvisningsvedtak etter forvaltningsloven § 33, jf. § 31 regnes som et enkeltvedtak og kan påklages. Fylkesmannen som klageinstans kan dog avvise klagen dersom de anser kommunens prøving av de formelle vilkårene som riktig. Klagefrist og klagerett vil vi gå nærmere inn på senere i kapittelet.

2.3.3 Forvaltningslovens regler for klage

Matrikkelloven § 46 sier at «*Enkeltvedtak etter denne lova kan klagast på etter kapittel IV til VI i forvaltningslova*». Forvaltningsloven § 28, første ledd sier at «*enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse*». Partsbegrepet defineres i forvaltningsloven § 2, første ledd bokstav e) som en person en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder. Dette er overførbart til saker som behandles etter matrikkelloven i den grad at matrikkelforskriften definerer partsbegrepet som «*registrert eier eller registrert fester*». Tolkningen av ordlyden «*annen med rettslig klageinteresse*» medfører partsevne til «*registrerte eiere*» og «*registrerte festere*» som også indirekte påvirkes av et vedtak eller enkeltvedtak knyttet til matrikkellovens bestemmelser. Den rettslige klageinteressen vil også gjelde rettighetshavere som opplysningene i matrikkelen har direkte virkning for ifølge Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 195. Dette vil typisk gjelde rettighetshavere som har servitutter i form av eksempelvis veiretter.

Vi har i materialet vårt eksempler på saker hvor retting av matrikkelen har påvirket rettighetshavere. Dette skjer som regel ved at andre parter har krevd retting av informasjon i matrikkelen knyttet til egen eiendom, som påvirker den rettslige interessen til rettighetshaverne. Partsevnen til rettighetshaverne vil i disse tilfellene falle inn under partsbegrepet etter forvaltningsloven. § 2, første ledd bokstav e), da deres rettslige interesse direkte påvirkes av enkeltvedtak som forringer rettstilstanden til servituttene.

Et eksempel er fra sak 2017/686 fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal, hvor klager setter spørsmål ved muligheten til å rekvirere oppmålingsforretning over et areal hvor det ligger tinglyst en veirett. Fylkesmannen redegjør for at forretningen ikke vil forringe rettstilstanden til servitutten, fordi forretningen ikke gjelder overføring av areal eller andre forhold som endrer på tilstanden til eiendommen hvor rettigheten foreligger.

Videre følger det av forvaltningsloven § 28 at enkeltvedtak som påklages skal rettes til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket. Matrikkelloven stadfester fylkesmannen som klageinstansen for enkeltvedtak fattet av kommunen, jf. § 46, andre ledd. Det er imidlertid ikke alltid klager følger korrekt hierarki når vedtak fra kommunen påklages.

I sak 2012/5614-0 fra Fylkesmannen i Oppland har klager henvendt seg direkte til fylkesmannen med spørsmål vedrørende kommunens behandling av en klagesak. Saksgangen har i dette tilfellet ikke fulgt normen for klagesaksbehandling etter matrikkelloven, men fylkesmannen vurderer sin kompetanse som klageorgan i saken og besvarer forespørselen. I henvendelsen anmodes den respektive kommunen om å vurdere forholdene i saken. Fylkesmannen som klageinstans er bundet av forvaltningslovens regler i den grad at det forutsettes at vilkårene for klagen foreligger, jf. § 34. Denne bestemmelsen begrenser fylkesmannens kompetanse for klagesaksbehandling til vedtak fremsatt i matrikkelloven § 46 første ledd samt enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

2.3.3.1 Klagefrist

Når det klages på vedtak etter matrikkelloven, har part 3 ukers klagefrist, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. Klagen skal fremsettes for det forvaltningsorganet som har fattet vedtaket. Ved avslag på klage eller avvisning av klage, skal klagen fremsettes for fylkesmannen. I enkelte tilfeller har likevel parter fremsatt klagen direkte til fylkesmannen, enten fordi kommunen har avvist klage eller ikke har fulgt korrekt forvaltningspraksis og ikke sendt saken til fylkesmannen for behandling. Klagefristen løper fra den tid part har mottatt underretning om vedtaket, eller ved det tidspunktet parten har eller burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket, jf. forvaltningsloven § 29 andre ledd.

Avvisning i forvaltningsrett innebærer at forvaltningsorganet legger saken til side på formelt grunnlag, for eksempel ved at en klage fremsettes etter klagefristen etter forvaltningsloven § 29 er utløpt (Eckhoff og Smith, 2018, s. 298).

Vi har i vårt datagrunnlag flere tilfeller hvor fylkesmannen likevel krever en

realitetsbehandling av forholdet fordi det foreligger særskilt grunnlag for behandling etter forvaltningsloven § 31. Dette gjelder som oftest at en part ikke har skaffet seg kunnskap om vedtakets innhold før klagefristen har løpt ut, gjerne ved at kommunen ikke har utstedt matrikelbrev eller informert om retting av matrikkelen. Slike saker har som regel først blitt avvist av kommunen på formelt grunnlag. Det kommer frem i sak 2014/15144 fra Fylkesmannen i Hordaland, hvor kommunen avviser klage på grunnlag av for sent fremsatt klage. Klager viser til sykdom som særskilt grunnlag og får medhold fra fylkesmannen. Bernt og Rasmussen (2010) gir en god forståelse for hvordan forvaltningsloven § 31 skal anvendes av fylkesmannen når det kommer til prøving av saker hvor klagefristen er utløpt:

«Unntaksvis vil også en for sent fremsatt klage kunne bli tatt under behandling. Det vil først og fremst være aktuelt hvor verken den klageberettigede eller fullmektig som handler på hans eller hennes vegne, kan kritiseres for forsinkelsen (§ 31 første avsnitt bokstav a), for eksempel ved alvorlig sykdom eller mangelfull informasjon om klagemulighet, klagefrister eller andre forhold som kan ha hatt betydning for partens mulighet til å utøve sin klagerett (se § 27), men klagen vil kunne tas under behandling også i andre situasjoner hvor «det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd» (bokstav b), for eksempel fordi avgjørelsen betyr særlig mye for parten, er av prinsipiell betydning eller strider mot overordnet organs praksis i tilsvarende saker.» (Bernt og Rasmussen, 2010, s. 309).

Prinsipielt sett fremgår det i en uttalelse fra Justisdepartementets Lovavdelingen¹⁴ at forvaltningslovens § 31 tredje ledd ikke er en generell preklusjonsregel som sier at ingen vedtak eldre enn ett år kan klagebehandles. Ett-års fristen regnes fra det tidspunktet parten har gjort seg kjent med eller burde skaffet seg kjennskap til vedtaket.

2.3.3.2 Veiledningsplikten

Veiledningsplikten er forvaltningens plikt til å forenkle muligheten den enkelte har til å skaffe seg en oversikt over sine rettigheter og plikter i forbindelse med saksbehandling etter forvaltningsloven. Plikten er ment å bidra til å styrke individets rolle i saksbehandlingen og bidra til at man skal kunne ivareta sine interesser, jf. NOU 2019: 5 s 246.

Veiledningsplikten er hjemlet i forvaltningsloven § 11, som slår fast at forvaltningsorganet har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. For klagesaker etter matrikelloven vil dette gjøre seg gjeldende ved at fylkesmannen som klageinstans har veiledningsplikt ovenfor klageren, innenfor de rammer fylkesmannen har kompetanse til å

¹⁴ Uttalelse av 20.01.2000 fra Justisdepartementets Lovavdelingen om tolkningen av forvaltningsloven § 31 tredje ledd.

behandle. Da det ikke følger krav om juridisk bistand i klagesaker etter matrikkelloven, er veiledningsplikten å regne som klagers primære rettshjelpsgrunnlag, jf. NOU 2019:5 s.247. Det vil si at forvaltningen skal veilede til den grad at privatpersoner klarer å ivareta sine interesser på egen hånd. Veiledningsplikten til forvaltningen gjør at saksomkostnader knyttet til juridisk bistand i klagesaker etter matrikkelloven, ikke alltid vil ansees som «nødvendige» etter forvaltningsloven § 36. Dette medfører at parter ikke nødvendigvis har krav på å få dekket saksomkostninger.

Når vi snakker om juridisk bistand i videre sammenheng med denne oppgaven, vises det ikke utelukkende til bistand av jurister eller advokater. I forbindelse med klagesaker etter matrikkelloven anser vi kompetent teknisk personell og rådgivere med matrikkelfaglig bakgrunn som juridisk bistand.

2.3.4 Fylkesmannens saksbehandling

Når fylkesmannen mottar klagen, gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel IV. Det inkluderer varsel, utredningsplikt og partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens innhold så lenge det ikke er innskrenket adgang til enkelte opplysninger. Fylkesmannen er ansvarlig for å påse at partene er tilstrekkelig opplyst om sakens innhold ved behandling. Rammene for saken er begrenset til fylkesmannens kompetanse som klageinstans for forvaltningen, jf. forvaltningsloven § 34. Det vil si at ved klagebehandling etter matrikkelloven, kan ikke fylkesmannen avgjøre privatrettslige spørsmål.

I flere saker som gjelder klarlegging av eksisterende grense ved oppmålingsforretning, forekommer uenighet mellom partene om hvor grensen skal gå. Det skal da registreres en omtvistet grense i matrikkelen, jf. matrikkelloven § 33, andre ledd. Flere av disse sakene blir klaget inn til fylkesmannen, hvor korrigerende av grensen etter partens påstand enten er det prinsipale eller subsidiære kravet. I slike tilfeller har ikke fylkesmannen kompetanse etter forvaltningsloven til å treffe en avgjørelse om grenseforløp, da det er et privatrettslig spørsmål forbeholdt behandling i de alminnelige domstolene. Fylkesmannens kompetanse etter matrikkelloven og forvaltningsloven er begrenset til å vurdere forvaltningsrettslige spørsmål.

2.4 Matrikkelloven § 33 – Oppmålingsforretning

Da matrikkelloven trådte i kraft 1. januar 2010 ble kartforretning og delingsforretning erstattet med begrepet oppmålingsforretning. I NOU 1999:1 s.12 ble begrepet «oppmålingsforretning» foreslått. Dette var etter utvalgets vurdering det mest dekkende og selvforklarende begrepet,

både for de profesjonelle aktørene og befolkningen ellers, jf. NOU 1999:1 s. 13.

«En oppmålingsforretning danner grunnlaget for å opprette en ny matrikkelenhet eller endre eksisterende matrikkelenheter i form av grensejustering eller arealoverføring» (Fåfeng, mfl. 2020).

En forandring fra kart- og delingsforretning etter delingsloven er at det ved oppmålingsforretning etter matrikkelloven skal klarlegges og beskrive rettigheter. Dette var ikke påkrevd under delingsloven.

Matrikkelloven § 6 første ledd tar for seg tilfellene hvor det er påkrevd at det blir utført oppmålingsforretning før det kan være gjenstand for matrikkelføring.

Oppmålingsforretning skal haldast før følgjande kan førast inn i matrikkelen:

- a) ny grunneigedom, ny anleggseigedom, ny festegrunn eller nytt jordsameige,*
- b) umatrikulert grunneigedom eller umatrikulert festegrunn,*
- c) registrering av uregistrert jordsameige eller endring i registrert sameigefordeling,*
- d) opplysningar om arealoverføring, grensejustering og klarlegging av eksisterande grense, eller*
- e) eigarseksjon som omfattar uteareal, eller nytt eller endra uteareal til eksisterande eigarseksjon.*

Utføring av oppmålingsforretning er hovedsakelig en kommunal forvaltningsoppgave, dog kan kommunen gjennom avtale overlate utføring av oppmålingsforretning til private firma, jf. matrikkelloven § 5a andre ledd.

Det er kun matrikkelloven § 33 første til tredje ledd første og tredje punktum som er relevant for vår problemstilling. Den aktuelle delen av bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Ei oppmålingsforretning går ut på å klarleggje og beskrive grenser og rettar i tråd med påstandane til partane og framlagde dokument, og elles bringe fram opplysningar og dokumentasjon som er nødvendig for matrikkelføring og eventuelt tinglysing. Den som utfører oppmålingsforretninga, skal ta vare på interessene til alle partar og utføre forretninga i samsvar med god landmålararskikk.

Oppstår det under forretninga tvil eller tvist om ei eksisterande grense og det ikkje blir oppnådd semje, skal dette markerast i kravet om matrikkelføring.

I ei forretning som gjeld oppretting av ei ny matrikkeleining eller ei arealoverføring, skal dei nye grensene merkjast i marka i samsvar med kommunalt løyve etter plan- og bygningsloven. Nye grenser for uteareal til eigarseksjon skal merkjast i samsvar med vedtaket om dette etter eierseksjonsloven. Den som utfører forretninga kan samtykkje i mindre avvik, for å kunne få ei gagnleg grense ut frå tilhøva i terrenget.»

Vi vil i det etterfølgende se nærmere på de ulike leddene i bestemmelsen.

2.4.1 Matrikkelloven § 33 første ledd

Første ledd får fram begrensningene landmåler har ved utføring av en oppmålingsforretning. På oppmålingsforretningen kan landmåleren «*ikkje merkje eller måle grenser eller andre forhold som partane ikkje er samde om*», jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 191. Det er partene selv som gjennom påstandene deres og aktuelle dokument skal bli enige om hvor grensene går. Selv om oppmålingsforretningen er basert rundt partenes påstander, er det dog ikke krav til at parter møter opp på forretningen. I slike tilfeller hvor part/parter ikke møter på forretning må landmåler ta en vurdering om det kan gjennomføres en oppmålingsforretning. Part som ikke har møtt opp på forretning har fortsatt mulighet til å klage. Videre om vurdering av oppmøte skal bidra til at forretning utsettes eller gjennomføres, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 75.

Den som utfører oppmålingsforretningen skal forholde seg til reglene i forvaltningsloven, og skal ikke gi råd til en part mer enn en annen, jf. Ot.prp. nr. 57 (2006-2007) s. 12. Til tross for dette er ikke utføring av en oppmålingsforretning å anse som et enkeltvedtak i seg selv.

Første ledd andre punktum tar for seg at landmåler skal utføre forretningen i samsvar med det god landmålerskikk. «*God landmålerskikk kan defineres ut fra følgende prinsipper: interesseprinsipp, disposisjonsprinsipp, uavhengighetsprinsipp og veiledningsprinsipp*» (Aadland, 2011b, s. 128). Landmåler skal videre opptre i tråd med hva som fremgår av lov og forskrift. Begrepet «*god landmålerskikk*» var ikke tatt i bruk under delingsloven, men det var likevel en generell forståelse i bransjen om hva som var faglig akseptabel skikk (Miljøverndepartementet, 2012). Veiledningsprinsippet tilsier at landmåler kan, dersom det foreligger omstendigheter til det, utføre mekling mellom partene.

Det er flere forhold som kan gjøre mekling utfordrende. Ved gjennomføring av oppmålingsforretning har ikke landmåleren selv undersøkelsesplikt, utenom når det gjelder kartlegging av bruksretter eller servitutter. Rognes og Sky (2007) belyser problemet ved at bestyrer skal ta større ansvar for meklingsprosessen ved oppmålingsforretning og

eiendomsdannelse, men at grunnlaget for å gjennomføre meklingen er mangelfull. Løsningen, ifølge Rognes og Sky, kan finnes i metodikk fra saksbehandling og rettsmekling fra jordskifteretten (Rognes og Sky, 2007, ss. 519-520). Parter plikter heller ikke til å møte opp på forretningen som kan gjøre mekling problematisk, da innspill er en viktig del av meklingen. Mekling kan være et godt verktøy som ved en ryddig, samt lovlig gjennomføring vil kunne føre til at man slipper å måtte gå gjennom tvisteloven for å løse en eiendomstvist.

2.4.2 Matrikkelloven § 33 andre ledd

Landmåler skal «klarlegge og beskrive grenser og retter i tråd med påstandene til partene».

Landmåler skal bidra til at det oppnås enighet mellom partene. Bestyrer skal ta hensyn til alle parter påstander og forsøke å veilede partene til å oppnå enighet. I tilfeller hvor det ikke oppstår enighet mellom partene må landmåler ta en vurdering om forretningen skal bli avsluttet, eller om forretningen skal bli matrikkelført med omtvistet grense som resultat. I tilfeller hvor det ikke oppnås enighet om grensene, skal landmåler beskrive og eventuelt måle inn påstandene partene kommer med, jf. matrikkelforskriften § 39.

Lovutvalget som la frem NOU 1999:1 mente at man ved å skille mellom tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse fikk tydeligere frem at landmåler ikke hadde kompetanse til å løse tvist om grenser, jf. NOU 1999:1 s. 201. Avtalefriheten står også sterkt. Foruten begrensningene tilhørende bestemmelsene om grensejustering og arealoverføring er det ingenting som tilsier at «*oppmålingsforretninger eller rettskraftige avgjørelser er til hinder for å inngå privatrettslige avtaler om nabogrenser på land* (Aadland, 2011a, s. 145).»

I denne sammenheng viser vi til Rt.2000 s.1325 som sier at hvis det med gjennomføring av oppmålingsforretning blir dannet grenser som strider imot det partene seg imellom har avtalt, blir avtalen å anse som gjeldene. Saken omhandler Eidsvoll kommunes erverv av en eiendom gjennom forkjøpsrett etter konsesjonsloven. Eiendommen ble overdratt fra ankende part til Eidsvoll Brannkasse i 1983 med følgende krav om kart- og oppmålingsforretning.

Salgsavtalen omtaler parsellen som følger:

«Jeg Oddrun Signe Røher selger til Eidsiva Brannkasse ca 9 dekar av min eiendom Sundet ... gnr. 16 bnr. 8, 24 og 45 i Eidsvoll herred ... for omforenet kjøpesum stor kr 450.000,00, som er pristakst».

I kjøpekontrakten refereres det til et kart over parsellen. Kommunen fylte ut elvebredden i 1997 for å lage parkeringsplass. Røher tok da kontakt med kommunen og gjorde det gjeldende at grensen for parsellen mot elvebredden var angitt ved punkt A-N og at elvebredden ikke

inngikk i parsellen som ble overdratt i 1983. Kommunen på sin side mente at linjen mellom A-N var en fiktiv hjelpelinje og at elvebredden inngikk i fradelingen.

I 1998 tok Røher ut stevning mot kommunen med krav om fastsettelsesdom for at hun fortsatt er eier av elvegrunnen. Hverken kommunen eller Røher hadde det nevnte kartet over eiendommen tilgjengelig i rettsgangen. Høyesterett argumenterer følgende:

«Den kjøpekontrakt som ble inngått mellom Røher og Eidsiva Brannkasse, sier bare at den fraskilte parsell skal ha et areal på ca 9 dekar, og at oppmåling skal skje «etter de grenser som er opptrukket på det kart som foreligger i saken». Som nevnt har det ikke lyktes for partene å fremskaffe dette kartet. Spørsmålet om hvordan grensene for eiendommen ble trukket, må da løses på annet grunnlag».

Røher har fremsatt en påstand for retten at eiendomsretten til elvebredden ble tilbakeholdt ved overdragelsen i 1983. Høyesterett oppfatter linjen A-N som en eiendomsgrense, da den tilnærmet følger kotehøyden for alminnelig sommervannstand i Vormå. Høyesterett konkluderer avslutningsvis med at:

«Etter min oppfatning kan det ikke ses å være holdepunkter for at det foreligger noen avtale som fraviker hovedregelen i vassdragsloven § 7 nr. 2. Røher har forklart at spørsmålet om elvegrunnen fulgte med, ikke var noe tema under forhandlingene med Eidsiva Brannkasse. Spørsmålet om hvorvidt elvegrunnen skulle følge med, ble heller ikke tatt opp under kart- og delingsforretningen. På denne bakgrunn kan det at det i målebrevet er tegnet en linje langs strandkanten fra A til N som fremtrer som en eiendomsgrense, ikke tas som uttrykk for noen avtale om at elvegrunnen ikke skulle følge med ved salget».

Den prinsipielle avklaringen fra Høyesterett er at det eiendomsforholdet som ble gjort gjeldende i salgsavtalen i 1983 danner grunnlag for rettstilstanden til eiendommen og ikke målebrevet. At målebrevet angir en rett linje som avgrenser eiendommen før elvebredden endrer ikke den private salgsavtalens angivelser av eiendommen. Avklaringen gir en presisering av forholdet mellom forvaltningsrettens (målebrevet) og privatrettens (salgsavtalen) betydning for eiendommers rettstilstand.

2.4.3 Matrikkelloven § 33 tredje ledd første og tredje punktum

Opprettelse av en ny matrikkelenhet vil være søknadspliktig etter plan- og bygningsloven § 20-1. Tiltak etter § 20-1 kan ikke gjennomføres uten at det er sendt søknad til kommunen, og deretter blitt gitt løyve, jf. Plan- og bygningsloven § 20-2. Begrepet «en matrikkelenhet» står definert i matrikkelloven § 3 bokstav b, «grunneiendom, anleggseiendom, eigarseksjon, jordsameige eller festegrund». Kommunen skal i utgangspunktet når det gjelder

gjennomføring av en oppmålingsforretning gjøre dette innen 16 uker etter at rekvisisjon er mottatt. I tilfeller hvor det kreves søknad og tillatelse etter plan- og bygningsloven, vil ikke denne fristen begynne å løpe før slik tillatelse foreligger, jf. Matrikkelforskriften § 18 andre ledd.

Tredje punktum slår fast at landmåler ved oppmålingsforretning kan godta at grensene endres dersom dette fører til mer tjenlige eiendomsforhold. Landmåler har ikke myndighet til å fastsette eller endre grensen i strid med partenes påstand og et avvik fra grensen skal således kun gjennomføres dersom det er enighet mellom partene om det nye grenseforløpet. Avviket en slik endring vil medføre kan ikke overskride begrensningen for grensejustering, jf. matrikkelloven § 16. Avviket kan heller ikke stride mot gjeldende reguleringsplan.

Kommunen kan ved utarbeidelse av plan komme med føringer for hvilke avvik som kan godtas, og hvilke avvik som vil medføre ny dispensasjon eller ny søknad, jf. Prop.148 L (2016-2017) s. 120. En slik endring kan dog medføre at planleggere og andre som lager reguleringsplaner får muligheten til å tilrettelegge for avvik. Dette kan stride mot formålet med matrikkelloven om et «*pålitelig register*». Nøyaktighetskravet som stilles ved eiendomsoppmåling er svært vanskelig å oppnå ved tegning av plankart og eventuelle avvik kan få følger for andre eiendomsgrenser.

«Praksis etter plan- og bygningsloven tilsier at det i liten grad blir bestemt noe i planer eller vedtak om hvor stort avvik landmåler kan gjøre fra vedtak. Landmåler må derfor ofte utøve et skjønn» (Fåfeng, mfl. 2020). I slike tilfeller kan landmåler komme med innspill til partene om hva som kan være en ny hensiktsmessig grense, men dette medfører ikke at partene må godta dette. Landmålerens oppgave i slike tilfeller vil hovedsakelig være å vurdere om det skapte avviket er å anse som «mindre». Kommer landmåler fram til at avviket er innenfor rammene som er tillatt kan dette bli skrevet inn i protokollen.

2.5 Matrikkelloven § 26 – Retting av opplysninger i matrikkelen

Med hensyn til denne oppgavens datagrunnlag, vil det gis en redegjørelse for gjeldende lovverk i tidspunktet for klagesakene. Etter at matrikkelloven trådte i kraft i 2010 har det gjennom blant annet samfunnsmessig utvikling og rettspraksis vært et behov for endringer i lovens innhold, spesielt rettet mot myndighetsfordeling og ansvar for matrikkelføring, jf. Prop. 148 L (2016-2017) s. 6. Stortinget vedtok i mars 2016 at regjeringen skulle «*utrede forslag om hvordan arbeidet med eiendomsoppmåling skal organiseres, herunder vurdere en autorisasjons- og sertifiseringsordning for denne type tjenester*», jf. Innst. 174 S (2015-2016) s. 7. Lovrevisjonen medfører endringer i gjeldende lovverk for retting av opplysninger i

matrikkelen og sletting av matrikkelenheter. Endringene og de nye reglene vil ikke redegjøres for, ettersom det faller utenfor vår problemstilling og det materialet vi har undersøkt.

Matrikkelloven § 26 hjemler regler for blant annet retting av opplysninger i matrikkelen. Bestemmelsen gir adgang til å kreve retting av feilaktige opplysninger for parter. Den hjemler også forvaltningsorganenes selvstendige myndighet til å rette opplysninger etter eget initiativ. Lovens ordlyd er som følger:

«Kommunen kan rette, endre og leggje til opplysningar som kommunen fører i matrikkelen, når det kan gjerast utan å halde oppmålingsforretning. Andre organ som fører opplysningar i matrikkelen, kan tilsvarende rette, endre og leggje til vedkommande opplysningar.

Kommunen kan slette matrikkeleining frå matrikkelen dersom eininga er urett oppretta. Det same gjeld for matrikkeleining som fysisk ikkje lenger eksisterer. Dersom eininga er ført inn i grunnboka, kan ho berre slettast i matrikkelen dersom ho samtidig blir sletta i grunnboka.

Ein part kan krevje at matrikkelen blir retta når det blir dokumentert at opplysningane er urette eller ufullstendige, eller at grunnlaget for registreringa er falle bort. Dersom det er behandla opplysningar som er urette, ufullstendige eller som det ikkje er høve til å behandle, skal det organet, som har lagt inn opplysningane, av eige tiltak rette opplysningane.

Opplysningar om grenser som er fastlagde i oppmålingsforretning eller i tilsvarende forretning etter anna eller tidlegare lovgiving, kan berre rettast på grunnlag av ny oppmålingsforretning eller rettskraftig avgjerd ved domstolane».

2.5.1 Videreføring av reglene fra delingsloven

Matrikkelloven § 26 hjemler adgang til å rette, endre, legge til eller slette opplysninger i matrikkelen. Bestemmelsen videreføres delvis fra tidligere lovverk. Delingsloven gav regler for retting etter § 5-4. Etter delingslovens bestemmelser ble retting begrenset til korrigerende opplysninger fremskaffet ved en forretning, med en lovfestet tidsfrist på tre måneder etter forretningen eller til partene hadde innrettet seg etter vedtaket, jf. delingsloven § 5-4 første ledd. Andre ledd gav veiledning om hvordan rettingen skulle gjennomføres av kommunen. Delingsloven gav ikke kommunene adgang til retting av opplysninger i registeret (GAB). Adgangen til retting av registeret ble gitt med hjemmel i GAB-forskriften¹⁵ Forskrift om føringen av GAB-registeret. GAB-forskriften § 5 lyder:

¹⁵ Forskrift om føringen av GAB-registeret nr. 968 av 26.juni 2003.

«Dersom det er behandlet opplysninger som er uriktige, ufullstendige eller som det ikke er adgang til å behandle, skal den myndighet som fører opplysningene av eget tiltak eller på begjæring av berørte, rette de mangelfulle opplysningene. Gjelder begjæringen endring av opplysninger som bare kan endres ved ny kart- eller delingsforretning, dom, rettsforlik eller etter vedtak fattet i henhold til lov eller forskrift, skal myndigheten informere om hvordan dette kan gjøres».

Regelen i GAB-forskriften er videreført til matrikkelloven og klageadgangen den gav er indirekte definert i matrikkelloven § 26 tredje ledd.

2.5.2 Matrikkelloven § 26 første ledd

Første ledd hjemler kommunens adgang til å, på eget initiativ som lokal matrikkelmyndighet, endre og legge til opplysninger i matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26 første ledd. Det følger av andre punktum at bestemmelsen også er gjeldende for *«Andre organ som fører opplysninger i matrikkelen..»*. Denne adgangen er begrenset av premisset om at opplysningene kommunen eller andre organ endrer eller tilføyer i matrikkelen ikke krever oppmålingsforretning etter matrikkelloven § 6. Forhold som er unnlatt kravet om oppmålingsforretning innebærer blant annet opplysninger om bygninger, sammenslåing av eksisterende matrikkelenheter og offisiell adresse jf. matrikkelforskriften kap. 10, 12 og 13.

I saksgjennomgangen har vi ved flere anledninger funnet eksempler på at det klages på kommunenes initiativ til å rette på opplysninger i matrikkelen. Som oftest har dette forekommet ved endring av opplysninger om bygninger, i sammenheng med søknader om bruksendring etter plan- og bygningsloven. I sak 2017/204 for Fylkesmannen i Nordland sendte kommunen en underretning til hjemmelshaver om at de matrikkelførte grensene i forbindelse med opprettelse av en ny grunneiendom var feil. I denne saken hadde kommunen gjort en feil ved fradelingstillatelsen og formidler: *«Vi er av den oppfatning at det ikke er anledning til å fradele sjøarealet uten en klar og tydelig påvisning av sjørett, noe som ikke foreligger i denne saken. Ny eiendomsgrense blir i matrikkelen å gå i sjølinje»*. Kommunen brukte hjemmelen i matrikkelloven § 26 første ledd til å rette opp egen feil og vedtaket ble opprettholdt av fylkesmannen, som viste til Kartverkets føringsinstruks for matrikkelen. Grensen i denne saken var opprettet ved bruk av ubestemt grense i reguleringsplan. Departementet sier i rundskriv H-18/15 at *«Ubestemt grense som feilaktig er oppført som faktisk grense, kan etter forholdene endres til hjelpelinje etter bestemmelsene i matrikkellova § 26»*. Uttalelsen fra departementet gir kommunene utvidet adgang til å rette feil opplysninger

om grenser jf. matrikkelloven § 26 første ledd. Det settes likevel et premiss om at grensene ikke kan være fastlagt ved oppmålingsforretning eller tilsvarende, jf. Rundskriv H-18/15, 5.pkt. Kommunen er i pålagt å varsle alle berørte parter når de retter opplysninger i matrikkelen med hjemmel i matrikkelloven § 26 første ledd og klageadgang følger forvaltningslovens regler der rettingen kan anses som et enkeltvedtak, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 135.

2.5.3 Matrikkelloven § 26 andre ledd

Bestemmelsens andre ledd hjemler kommunens adgang til å slette matrikkelenheter. Dette vil typisk bli anvendt dersom det viser seg at enheten ble opprettet på ulovlig grunnlag eller at en enhet har blitt gitt feil matrikelnummer. Kommunene har også mulighet til å slette enheter som ikke eksisterer i marka, som følger av fradeling av areal, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 188-189. Ved sletting av en matrikkelenhet følger det et krav om sletting av enhetens grunnbok.

2.5.4 Matrikkelloven § 26 tredje ledd

Bestemmelsen hjemler private parters mulighet til å kreve retting av opplysninger i matrikkelen. Første setning angir vilkåret om at opplysningene må være *«urette eller ufullstendige, eller at grunnlaget for registreringen er falle bort»* for at bestemmelsens innhold skal gjelde. Det vil si at parter bare kan kreve retting dersom det dokumenteres at opplysningen de ønsker rettet er feil registrert i matrikkelen, eller har mangler. Det kommer frem av ordlyden i bestemmelsen at dokumentasjonskravet i forbindelse med retting legges føre i første setning. I Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) forklares det at formuleringen *«at grunnlaget for registreringen er falle bort»* særlig sikter til kommunale pålegg som er registrert i matrikkelen. Dette kan for eksempel gjelde pålegg om bruk av bygninger eller areal, jf. matrikkelloven § 25 fjerde ledd. Andre punktum viser til at organer som har myndighet til å legge inn og endre opplysninger i matrikkelen, skal av eget tiltak utøve sin gitte myndighet til å rette eller slette opplysninger organet selv har ført inn på feil grunnlag.

I tredje punktum settes det vilkår for dokumentasjonsgrunnlaget knyttet til retting av opplysninger om grenser. Angivelse av grenser i matrikkelen er underlagt krav om fastleggelse ved *«oppmålingsforretning eller i tilsvarende forretning etter anna eller tidlegare lovgiving»*. Med tilsvarende forretning menes kart- og delingsforretning etter delingsloven.

Det vises i Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 135 til at hovedregelen for endring av grenser i matrikkelkartet kun kan gjøres ved at det blir utført en ny oppmålingsforretning. Unntaket fra hovedregelen er, som nevnt i loven, at grenser kan endres som følger av angivelser fra en rettskraftig dom. Det typiske er dom fra jordskifteretten i en sak om grensefastsettelse, jf. jordskifteloven¹⁶ § 4-2. I saksmaterialet vårt har vi flere eksempler på saker som gjelder krav om retting etter matrikkeloven § 26 tredje ledd, hvor fylkesmannen baserer sin avgjørelse på rettskraftige dommer fra jordskifteretten. Når jordskifteretten fatter en avgjørelse i forbindelse med grensefastsettelse, vil dommen være det rettslige grunnlaget for grensen. I sak 2010/63008 fra Fylkesmannen i Hordaland ble det krevd retting av matrikkelen. Utgangspunktet for saken var at et areal var registrert som omtvistet i matrikkelen. Klager viste til dom fra jordskifteretten over den gjeldende grensen og krevde at det omtvistede arealet ble lagt til i arealoversikten for eiendommen. Fylkesmannen sin avgjørelse i saken var at grenseforløp som har blitt avgjort ved rettskraftig dom ikke lengre kunne regnes som omtvistet, med henvisning til Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 135 og matrikkeloven § 26 tredje ledd tredje punktum.

I Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 135 legger departementet likevel til rette for at det kan være behov for å holde oppmålingsforretning over grenser fastlagt ved rettskraftig dom. En oppmålingsforretning med rettskraftig dom som grunnlag vil gi et teknisk egnet grunnlag for å utføre retting av matrikkelkartet og dermed bidra til å styrke matrikkelenes pålitelighet.

2.5.5 Dokumentasjonskrav i forbindelse med retting

Av matrikkeloven fremgår det at en part har rett til å kreve retting av matrikkelen såfremt det dokumenteres at opplysningene er feil. For at retting av opplysninger i matrikkelen og særlig dokumentasjonskravet skal bli riktig, må kommunene påse at parter berørt av endringen forhåndsvarsles, jf. matrikkeloven § 26 fjerde ledd.

I sak 2018/6420 fra Fylkesmannen i Hordaland ble det fremsatt et krav om retting av eiendomsgrenser og tilbakeføring av grensene opprinnelig fastsatt i utskiftningsforretning fra 1891. Kommunen viste til endringer gjennomført i økonomisk kartverk fra 1993. Fylkesmannen viser i sin behandling til rundskriv H-18/15 pkt. 5, hvor Kommunal- og moderniseringsdepartementet gir utvidede retningslinjer for reglene om retting av eksisterende eiendomsgrenser. I rundskrivet presiseres det at hvis en part krever retting av matrikkelen med hjemmel i § 26 tredje ledd, må det «*dokumenteres at det foreligger enighet*

¹⁶ Lov om fastsetjing og endring av eidegoms- og rettshøve på fast eidegdom m.m. (jordskiftelova) nr. 100 av 21. juni 2013.

mellom alle berørte registrerte eiere og festere om rettingen». Videre tilføyes et vilkår om at det tydelig må fremgå av dokumentasjonen hva som er de korrekte opplysningene. Berørte parter i den aktuelle saken gjorde det gjeldende at det ikke var en enighet om grenseforløpet og fylkesmannen opprettholdt kommunens vedtak om å avvise krav om retting av opplysninger i matrikkelen.

I bestemmelsen redegjøres det ikke direkte for hvilken type dokumenter som må fremlegges for å oppfylle dokumentasjonskravet. I sak 2013/3528 fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus behandles et avslag på krav om retting hvor kommunen har vist til at klager ikke oppfyller dokumentasjonskravet, da hans påstand ikke bygger på gyldige rettsdokumenter. Saken handler om en eierløs teig, som klager hevder eierskap til da den aldri har vært fradelt hans eiendom. Klager viser til målebrev fra en tidligere fradeling, som angir eiendommens utstrekning. Kommunen mener at målebrevet er «tvetydig» og avviser klagen da klager ikke kan fremskaffe «gyldige rettsdokumenter» som beviser eierskap til teigen. Fylkesmannen viser i sin behandling til Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 135, som sier at kravet til dokumentasjon vil variere etter forholdet som behandles. I denne saken anså ikke kommunen målebrevet som tilfredsstillende dokumentasjon i henhold til dokumentasjonskravet.

2.5.6 Endringer i praksis

Etter at matrikkelloven trådte i kraft i 2010 ble det gjennom praktisering av det nye lovverket for eiendomsregistrering rettet en del spørsmål til tolkningen av lovens innhold. Herunder tas det stilling til presiseringene og tilføyelsene fra departementet knyttet til krav om retting av grense. Det er særlig to dokumenter som medfører veiledning fra departementet til matrikkelførere.

Det første er «*Prinsipputtalelser fra Miljøverndepartementet knyttet til matrikkelloven – om adgangen til å opprette grunneiendom i uregistrert jordsameie mv.*», et brev fra departementet til Statens Kartverk 22.06.2012. Departementet innleder brevet med å forklare at brevet tar stilling til spørsmål både kommuner og Statens Kartverk har rettet til departementet. Prinsipputtalelsen medfører ingen endringer i lov og forskrift, men tar høyde for å gi avklaringer til ofte stilte matrikulære problemstillinger, blant annet «*Retting av opplysninger om eiendomsgrense*».

Departementet skriver følgende:

«Retting, herunder endring eller tilføyning, av opplysninger om eiendomsgrenser kan til en viss grad skje uten oppmålingsforretning så lenge dette ikke innebærer retting av opplysninger om

grenser som er fastlagt i tidligere oppmålingsforretning eller tilsvarende forretning etter annen eller tidligere lovgivning, jf. matrikkelloven § 26 tredje ledd tredje punktum»
(Miljøverndepartementet, 2012).

Prinsipputtalelsen gir videre avklaring om parter adgang til å rette opplysninger om eiendomsgrense med hjemmel i matrikkelloven § 26 tredje ledd. Uttalelsen supplerer til reglene angitt i lovteksten og presiserer at retting som gjelder eiendomsgrenser med hjemmel i matrikkelloven § 26 tredje ledd, bare kan gjennomføres dersom det dokumenteres at det foreligger enighet mellom alle berørte parter. Rettingen kan heller ikke medføre en endring i det faktiske grenseforløpet dersom det strider med reglene for arealoverføring eller grensejustering. Departementet legger til rette for at partenes enighet *kan* dokumenteres i form av en grenseavtale i samsvar med dokumentasjonskravet i matrikkelforskriften § 44. Det presiseres at så lenge partene ikke fremmer grenseavtalen med krav om referanse til privat avtale, jf. matrikkelloven § 19, skal kommunen ikke gi avtalen en referanse i matrikkelen, men benytte avtalen som dokumentasjonsgrunnlag for feilretting (Miljøverndepartementet, 2012).

Det andre dokumentet departementet publiserte som en veileder til kommunene i forbindelse med matrikkelloven er «*Rundskriv H-18/15*» som ble gjort gjeldende 01.01.2016. Rundskrivet ble publisert for å vise til endringer i matrikkelforskriften som følger av ny jordskiftelov. Endringen omfatter også enkelte andre presiseringer, da også knyttet til retting av eksisterende eiendomsgrenser. Rundskrivet supplerer prinsipputtalelsen fra 2012 og medfører heller ingen endring i lovteksten knyttet til retting av opplysninger om grense i matrikkelen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015. s.4).

Veiledningen fra departementet er i stor grad en videreføring av prinsipputtalelsen fra 2012, med et tillegg om at det «*må tydelig fremgå av dokumentasjonen hva som er de korrekte opplysningene, dvs. hva rettingen går ut på*». Det følger av avklaringen at dokumentasjonskravet forsterkes ved at partene selv står ansvarlige for å presisere ovenfor kommunen hvilke opplysninger som er feil og på hvilket grunnlag kommunen skal gjennomføre rettingen. Det presiseres også at kommunen skal henvise partene til at klargjøring av grense hvor dokumentasjonens grunnlag ikke tilfredsstillende dokumentasjonskravet, må skje i form av privat avtale om grense, oppmålingsforretning eller som sak for retten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s.5).

Departementets uttalelser har med dette ikke medført endring i selve loven, men gitt supplerende veiledning rettet mot matrikkelmyndighetene. Dette har gitt en avklaring i matrikulære problemstillinger som kommunene selv har rettet departementets oppmerksomhet mot. Departementet har et selvstendig ansvar for å veilede forvaltningens underinstanser, slik at lovgivningen blir praktisert korrekt i henhold til gjeldende lovgivning.

Kapittel 3: Metode

Metode kan defineres som «*en planmessig fremgangsmåte for å nå et gitt mål* (Gripsrud, mfl. 2016 s. 15).» Valget av metode er basert på hvilken metode som vil kunne besvare problemstillingene på best mulig måte. I denne studien tar vi i bruk kvantitativ metode. Valget av den kvantitative metoden begrunnes med at datamaterialet vårt vil resultere i målbare variabler i form av statistikker vist med tabeller og grafer. Det vil også bli redegjort for kvalitativ metode i forbindelse med casestudiene vi har gjennomført.

«*Kvantitativ metode er ett av to rom i den metodiske verktøykassen, og de statistiske analyseteknikkene utgjør en vesentlig del av kvantitativ metode*» (Thrane, 2018 s. 18).

3.1 Bakgrunn for valg av metode

Vi har valgt en kvantitativ tilnærming i oppgaven, da datamaterialet vi skal undersøke består av en stor mengde dokumenter og formålet med analysen er å måle variabler med gitte verdier. For å besvare problemstillingen må vi analysere dokumentene og gi de verdier som kan sammenlignes. Grønmo argumenterer for at en kvantitativ innholdsanalyse er den beste metoden for å systematisk gjennomgå innholdet i dokumenter når man skal måle eller telle opp verdier (Grønmo, 2015, s. 213). En kvantitativ innholdsanalyse krever at man foretar et utvalg i forkant av datainnsamlingen. Vi har fått tilgang til 312 klagesaker fra 9 av 17 fylkesmannsembeter og disse utgjør utvalget for datainnsamlingen vår. Med hensikt om å strukturere dokumentene på best mulig måte, har vi valgt ut en rekke variabler som i stor grad går igjen i de fleste dokumentene.

For å få et bredere perspektiv på innholdet i klagesakene og hvordan forvaltningsmyndigheten til kommunen i klagesaksbehandling etter matrikkeloven praktiseres, har vi valgt å gjennomføre en casestudie. I casestudien skal vi analysere to klagesaker som spesielt belyser hvor omfattende klagesaksgangen kan være. Casestudiene gjennomføres som kvalitative studier, da enkeltsakene gjennomgås i dybden med hensikt om å fremheve omfanget av saksbehandlingen.

Ved å analysere og kode hver sak, kan vi gjennomføre statistiske analyser for å sammenligne alle sakene, se Figur 6. Det kvantitative forskningsdesignet vil hjelpe oss å avdekke avvik og sammenhenger i materialet, slik at vi kan besvare problemstillingen.

Hjemmel for klage																	
1	A	B	C	D	E	AL	AM	AN	AO	AP	AQ	AR	AS	AT	AU	AV	
2	Sak	Fylkesmann	Dato protokoll	Dato klage m	Dato besvart	Hjemmel for klage											
3	15_5016	3	14.04.2016	06.01.2017	15.02.2017	ML §19	ML §20	ML §21	ML §22	ML §22 først	ML §23	ML §23 først	ML §26	ML §26 først	§26 andre ler	ML §26, tred ML §	
4	1899					0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
5	2010_7268	3		19.01.2011	25.03.2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

Figur 6: Eksempel på koding av hjemmelsgrunnlag for klage. I vertikal retning finner man alle klagesakene. De utvalgte variablene vi har kodet hver sak med er presentert horisontalt. Kodingen er gjennomført ved å gi verdien 1 (fenomenet forekommer) eller 0 (fenomenet forekommer ikke).

3.2 Metodetriangulering (mixed methods)

Den kvantitative innholdsanalysen er gjennomført på grunnlag av vedtak fra fylkesmannen. Det har blitt redegjort for at innholdet i vedtakene kan være mangelfulle med hensyn til sakens kompleksitet. Fordi fylkesmannens vedtak er forfattet til sakens parter, vil ikke en komplett saksutredning inngå i brevetts innhold. Dette gjør at vi ved flere anledninger må vurdere konteksten i vedtaket for å utlede variabler og sammenhenger.

For å belyse dette problemet har vi valgt å gjennomføre en casestudie av to forskjellige saker fra datamaterialet vårt. Dette gjør vi for å vise hvor omfattende saksbehandlingen rundt et vedtak fra Fylkesmannen kan være. Vedtakene i de respektive sakene er kortfattede og presise, men den fullstendige saksmappen er svært omfattende.

«Kvantitative data kan si noe om det generelle, eller hvordan de fleste gjør det. Samtidig som innsamling av kvalitative data gir eksempler og setter det kvantitative inn i konkrete kontekster» (Gammelmo, 2020. s. 109).

Ved å se på enkeltsaker fra den kvantitative studien i et kvalitativt perspektiv gjennom casestudier, forsøker vi å vise hvor komplekse og omfattende klagesaker etter matrikkelloven kan være. De kvalitative dataene i casestudiene brukes for å belyse eksempler i det kvantitative datamaterialet. Vi ønsker å vise utvidet klagesaksadgang i case 1. I case 2 setter vi fokus på klagesaksbehandlingen og hvor omfattende en enkeltsak om matrikulære forhold kan være.

Gammelmo (2020) s.108 argumenterer for at en kombinasjon av kvantitativ og kvalitativ metode kan bidra til å utjevne svakheter ved den enkelte metoden. Det vil fremkomme av casestudien at det er elementer ved saksbehandlingen som ikke kommer til syne ved analysering av kun vedtaket fra fylkesmannen. Dette er en svakhet ved den kvantitative

studien som den kvalitative tilnærmingen i casestudien avdekker. Ved å presentere dette i casestudiene, styrker vi de kvantitative dataene fra dokumentanalysen.

3.3 Kvantitativ innholdsanalyse

Kvantitativ metode er formaliserte prinsipper som legger grunnlaget for en klar forskningsprosess fra problemformuleringer til konklusjon. Data i kvantitativ metode vil bestå av unike variabler og det brukes standardiserte metoder for datainnsamling. Variablene gis tallverdier slik at materialet kan presenteres ved grafisk fremstilling, tabeller eller statistiske mål som gjennomsnitt, variasjon og korrelasjon (Befring, 2015, ss. 131-140).

I kvantitativ forskning er det viktig å definere variablene i materialet. Vi er ute etter å påvise sammenhenger eller samvariasjon mellom variabler. I vårt materiale har vi valgt å kode hver sak med 283 variabler for å kunne gjennomføre en kvantitativ innholdsanalyse. Så langt vi kjenner til er det ikke gjennomført kvantitativ forskning på klagesaker etter matrikkelloven tidligere. Vi har derfor gått for en bred hovedproblemstilling og derav en stor mengde variabler. Vi har vektlagt variabler som beskriver de matrikulære forholdene ved klagesakene, gjennom å kode hjemmelsgrunnlag for avgjørelser i sakene. I tillegg har vi brukt variabler for å vise fordeling basert på kommune eller fylkesmannsembete, saksbehandlingstid og om det eventuelt er ettersendt dokumentasjon i forbindelse med saksbehandlingen. Bestemmelsene hver sak er hjemlet i kodes i et binært system, slik at datagrunnlaget enkelt kan prosesseres med grunnleggende statistisk analyse for en ryddig fremstilling. Det juridiske grunnlaget for datamaterialet er i all hovedsak forankret i matrikkelloven eller forvaltningsloven og vi velger derfor å tilegne disse den samme verdien når vi koder beslutningshjemmel i sakene.

Det er viktig å skille mellom avhengige og uavhengige variabler når man gjennomfører kvantitative studier. En uavhengig variabel har ingen statistisk påvirkning på andre variabler. En avhengig variabel påvirkes i statistisk sammenheng av andre variabler (Thrane, 2018, s. 36). Det blir ved statistisk analyse ikke tatt hensyn til mulige kausale forhold mellom variablene. Vi antar at ingen av variablene i vårt kodeskjema har kausale forhold. Variabelen juridisk bistand har sannsynligvis en påvirkning på hvorvidt fylkesmannen opprettholder eller opphever. Det er likevel ikke en direkte sammenheng mellom at en klager har juridisk bistand og fylkesmannens tendens til å oppheve kommunens vedtak. Mange andre forhold spiller inn.

Bruken av variabler på nominalnivå vil si at verdiene er gjensidig utelukkende (Grønmo, 2015, s. 130). Variablene i kodeskjemaet vårt er gjensidig utelukkende fordi vi har valgt variabler som beskriver om fenomenet forekommer, eller ikke, i den respektive saken.

Variabelen «*Juridisk bistand*» er gjensidig utelukkende, fordi klager enten har bistand, eller ikke. Vi har valgt å strukturere innholdsanalysen ved å utelukkende bruke nominale variabler. Hvert forhold har blitt tildelt en egen variabel, hvor vi benytter binærkoding (1 eller 0) for å indikere om fenomenet er gjeldende for saken eller ikke (se Figur 7).

Om variablene er omtalt eller ikke i den enkelte saken må vurderes ved to metoder: enten ved at den direkte nevnes i teksten, eller at den implisitt omtales i kontekst. Dette er typisk gjeldende for variabelen «*bakgrunn for klage*», hvor fylkesmannens vedtak bare gjengir et kort saksreferat uten den formelle klagen. Vi må dermed undersøke forholdene som er påklaget ved å lese fylkesmannens vurdering av saken. I vurderingen gjengir fylkesmannen ofte hjemmelsgrunnlaget for vurderingen av saken. Basert på dette og annen informasjon i vedtaket, kan vi utlede hvilken bestemmelse klager har benyttet da den formelle klagen har blitt fremsatt.

«*Den delen av teksten som danner grunnlag for å vurdere om en variabel er omtalt eller ikke [kalles for kodeenhet]*» (Grønmo, 2015, s. 218). I forbindelse med vår innholdsanalyse er flere av variablene ikke direkte nevnt i teksten, men utledet gjennom kontekst. Dette medfører en subjektiv vurdering fra koderens synspunkt ved enkelte tilfeller. Ved at flere kodere analyserer hver sak har vi forsøkt å skape en objektiv vurdering av hver kontekstuelle variabel. I starten kodet vi i fellesskap, slik at vi fikk en felles forståelse av hvordan arbeidet skulle gjennomføres. Etter hvert fordelte vi sakene og kodet individuelt. Sakene ble til slutt gjennomgått i fellesskap for å kontrollere variablene som er utledet gjennom kontekst.

For klagesaker etter matrikkelloven blir ofte fylkesmannens avgjørelse hjemlet i flere forskjellige bestemmelser. Det juridiske grunnlaget for fylkesmannens avgjørelse kan derfor ikke defineres ved én enkelt verdi. Ved å kode variablene med nominalverdi (enten ja eller nei) utvider vi muligheten til å kunne påvise at en enkelt sak kan ha flere avgjørende bestemmelser for et vedtak. Tabellen under viser et eksempel på hvordan dette kan se ut.

Bakgrunn for opphevet vedtak	ML § 17	ML § 25	ML § 26, første ledd	ML § 26, andre ledd	ML § 33	FORVALTNINGSLOVEN § 29	FORVALTNINGSLOVEN § 34
SAK 1	0	0	1	0	0	0	0
SAK 2	1	0	1	0	0	0	0
SAK 3	1	0	0	0	1	0	1

Figur 7: Eksempel på hvordan vi har gjennomført koding av saker i et binært system. Sakene listes vertikalt og variablene i hver sak presenteres horisontalt.

Når det kommer til statistisk analyse kan nominale variabler kun brukes til å kartlegge hvor mange observasjoner det er av hver verdi/kategori, eller for å finne ut hvilken verdi/kategori som er mest typisk (Grønmo, 2015, s. 130). Vår hovedproblemstilling går ut på å kartlegge hvilke forhold det klages etter, og det er ikke av forskningsverdi for oppgavens innhold å undersøke regresjon mellom variabler ol. Sammenhenger og avvik kan påvises ved å sammenligne flere variabler fra hver sak. Det hadde vært mulig å gjennomføre en regresjonsanalyse for å påvise en sammenheng mellom juridisk bistand og fylkesmannens avgjørelser. Vi tror dette ville gitt et uklart resultat, da det er flere forhold og variabler som virker bestemmende for fylkesmannens avgjørelse og det er ulike faktorer som spiller inn på om en part hyrer juridisk bistand eller ikke.

Den beste løsningen for å presentere et datagrunnlag som er stort og uoversiktlig, er ved å benytte seg av en frekvensfordeling eller stolpediagram (Gripsrud, mfl. 2016. s. 198). Frekvensfordeling er en opptelling av en gitt observasjon. For å kunne trekke slutninger om hvor stort omfanget av klagesaker egentlig er, må vi bruke et forholdstall som definerer kommunenes størrelse i forhold til hverandre. Vi har valgt å bruke antall matrikkelenheter per kommune som forholdstall. Dette har vi valgt fordi klagesakene er rettet mot matrikulære forhold og ikke mot hjemmelshaver/person. Det forekommer tilfeller hvor matrikkelføringen, og dermed klagen, rettes mot en annen kommune enn den hjemmelshaver er representativ for. Dette er typisk for hyttekommuner. Vi har fått tilsendt en rapport fra Kartverket som viser antall matrikkelenheter fordelt på kommunene og fylkene før kommune- og fylkessammenslåingen av 1.januar 2020.

Ved å tillegge hver kommune/fylkesmannsembete nominale variabler i form av antall klagesaker, antall opphevede vedtak og antall opprettholdte vedtak, kan vi produsere ordinale variabler ved å kombinere antall matrikkelenheter per kommune og de nominale variablene vi

ønsker å fremstille.

En analyseteknikk for å påvise sammenhenger mellom variabler på nominalnivå er krystabulering. Ved å presentere to variabler sammen, kan man undersøke om det finnes en sammenheng mellom de to (Grønmo, 2015, s. 312).

Etter den første analysen avdekket vi flere forhold vi ønsket å utrede nærmere. Det ble derfor gjennomført ytterligere analyser av dokumentene. Et eksempel på dette kan sees i Figur 36, hvor vi har gått gjennom et utvalg av sakene våre, for å avdekke et nytt forhold. De utvidede analysene er utført på et selektivt utvalg, ettersom forholdet som undersøkes kun er gjeldende for et gitt antall saker. Kodeskjema for de utvidede analysene finnes også i Vedlegg 3.

3.4 Casestudie

For å konkretisere datamaterialet vi har samlet inn gjennom den kvantitative innholdsanalysen, har vi valgt å gjennomføre to casestudier av to utvalgte saker i materialet. Vi har valgt å gjennomføre en generell utredning av de to sakene som er utvalgt til casestudie.

Vi skal se nærmere på informasjon ved de respektive sakene som kan bidra til å gi kontekst til data vi samler inn gjennom den kvantitative innholdsanalysen. En av sakene vi har valgt er ikke ferdigbehandlet i forvaltningen. Det er derfor hensiktsmessig å anonymisere opplysninger ved sakene som kan virke avslørende for de involverte partene. Casestudiene skal forsøke å beskrive eksempler på saksgangen i klagesaker etter matrikkelloven. Begge sakene vi har valgt ut er av en betydelig kompleks grad som gjør at en bred analyse av saksinnholdet og tvisteforholdet ville krevd både mer tid og ressurser enn vi har tilgjengelig. Vi har derfor valgt å utelukke intervjuer med partene, kommunene og fylkesmannen. Vi skal ta for oss de objektive faktaene i sakene for å gi mer dybde til resultatene fra den kvantitative forskningen vi har gjort. Dette inkluderer en redegjørelse av saksgangen med kommunale vedtak, offisielle klager og fylkesmannens avgjørelser.

3.5 Datainnsamling

Grønmo (2015) skiller mellom 3 hovedtyper for datainnsamling i forbindelse med den samfunnsvitenskapelige forskningen, hvor den ene hovedtypen er dokumenter. Dokument er kildetyper som blir tatt i bruk ved denne oppgaven, dette er tekster som skal analyseres for å få ut den relevante informasjonen. «*Dokumenter kan være svært forskjellige med hensyn til både form og innhold. Når det gjelder formen er det typiske dokumentet en skriftlig framstilling*» (Grønmo, 2015 s. 134).» Dokumentene er i form av klagesaker som har vært behandlet av fylkesmannen. Disse dokumentene utgjør 312 saker fordelt på 9 fylker, se Figur

1 for en oversikt. Vedtakene fra de forskjellige fylkesmannsembetene er strukturert noe forskjellig og innholdet kan variere. Som regel oppgis en kort gjennomgang av sakshistorikken, før fylkesmannens vurdering av det rettslige spørsmålet gjennomgås med henvisning til lovhjemmel. Avslutningsvis følger fylkesmannens avgjørelse. Se Vedlegg 1 og Vedlegg 2 for å se forskjellen på vedtaksbrevene fra forskjellige embeter.

«I kvantitativ innholdsanalyse blir innholdet i utvalgte tekster vurdert og registrert ved hjelp av et strukturert kodeskjema som er utviklet før datainnsamlingen (Grønmo, 2015 s. 221).»

Før gjennomlesning av sakene hadde vi utarbeidet et skjema med variabler i henholdsvis Word og Excel. Underveis i gjennomgangen av dokumentene har det flere ganger dukket opp forskjellige situasjoner som har ført med seg et behov for å utvide skjemaet med flere variabler. Da vi utvidet skjemaet med flere variabler, måtte vi ta en ny gjennomgang av dokumentene som alt var kodet. Word dokumentet vi fører variablene inn i fremstår som undersøkelsesopplegget (se Figur 8) i denne forskningen, mens Excel dokumentet (se vedlegg 3) blir kodeskjemaet som vil bli gjenstand for analyser.

Fil:
Kommune:
Dato protokoll:
Dato klage mottatt FM:
Dato besvart:
ettersendt dokumentasjon:
behandlingstid etter mottatt dokumentasjon:
Behandlingstid:
bakgrunn for klage:
Paragraf 46 ML:
Gnr/bnr:
Paragraf § 51 ML:
Paragraf § 6 ML:
Protokoll:
Flere klagere:
Bakgrunn for opphevet vedtak:
Juridisk bistand:
Eksisterende eiendom:
Opprettelse av ny matrikkelenhet:
Type eiendom:
Størrelse(areal):

Figur 8: Utsnitt av undersøkelsesopplegget i Word. Undersøkelsesopplegget inneholder alle variablene vi ser etter i hver sak. Skjemaet er begrenset til å notere ned hvilke fenomener som forekommer i hver sak.

3.6 Datakvalitet

Data kan ses på som et produkt av datainnsamling. På lik linje med andre produkter varierer kvaliteten på data. Kvaliteten kan ikke vurderes på en generell måte, men må ses i sammenheng med formålet. Datamaterialets hensikt er å belyse gitte problemstillinger og kvaliteten vil derfor avhenge av hvor velegnet materialet er til å besvare disse (Grønmo, 2015, s. 237).

Ett datasett kan ha varierende kvalitet avhengig av hvilke problemstillinger som skal undersøkes. Datasettet kan ha god kvalitet knyttet opp mot vår problemstilling, men dårlig kvalitet for en annen type problemstilling. Den mest systematiske fremgangsmåten for å vurdere datakvaliteten i studiet er ved å ta utgangspunkt i to kriterier for kvalitetsvurdering: reliabilitet og validitet (Grønmo, 2015, s. 240). Følgende vil vi redegjøre for datamaterialets reliabilitet og validitet.

3.6.1 Reliabilitet

Reliabilitet viser til datamaterialets pålitelighet. Man kan måle påliteligheten til data ved at man får identisk resultat dersom det samme undersøkelsesopplegget anvendes ved ulike innsamlinger av data om de samme fenomenene (Grønmo, 2015, ss. 240-241). Ved flere studier er det regelrett umulig å oppnå høy reliabilitet fordi fenomenet som studeres er i stadig endring. For vår studie er fenomenet som undersøkes stabilt. Det vil si at ved nye undersøkelser av det samme datagrunnlaget, skal i utgangspunktet resultatet bli likt. Dette gir datamaterialet høy reliabilitet.

Vår studie baserer seg på en kvantitativ innholdsanalyse av klagesaker. Klagesakene er allerede avgjort av fylkesmannen og vedtakene er dermed fastsatt. Med mindre sakene gjenopptas som et omgjøringsvedtak jf. forvaltningsloven § 35 c, eller saksbehandlingen blir klaget til Sivilombudsmannen, vil grunnlaget for datainnsamlingen være identisk ved nye undersøkelser. Dersom det forekommer en lovendring i den kommende tiden vil studiens interne reliabilitet bevares, men et sammenligningsgrunnlag mot fremtidige studier kan påvirkes. Sett i lys av Grønmos fem forutsetninger for god datakvalitet vil utvelgingen av variabler, kodingen og forankring i prinsippet om sannhetsforpliktelse være avgjørende for reliabiliteten i datamaterialet vårt (Grønmo, 2015, s. 238).

For å vurdere reliabiliteten i vårt datamateriale, refererer vi til Grønmos *to typer av reliabilitet – stabilitet og ekvivalens*.

3.6.1.1 Stabilitet

Stabilitet baserer seg på at undersøkelsesopplegget er stabilt. Undersøkelsesopplegget er stabilt dersom det fungerer på samme måte ved forskjellige tidspunkt (Grønmo, 2015, s. 243). Dersom stabiliteten er høy, vil gjentatte studier på forskjellige tidspunkt kunne påvise endringer i fenomenet. Undersøkelsesopplegget i datainnsamlingen vår har høy reliabilitet, da alle kodere har benyttet det samme skjemaet for variabler og har anvendt det samme dokumentasjonsgrunnlaget. Dette vil si at endringer i fenomenet vil avspeile endringer i praksis med hensyn til klagesaker etter matrikkelloven.

Undersøkelsesopplegget har blitt endret underveis i studiet som følger av at skjema for variabler har blitt utvidet ved oppdaget behov. Vi har støtt på mer komplekse saker som har fremmet et behov for mer dekkende variabler. Etter første gjennomgang ble det klart at det var mange saker som gjaldt oppmålingsforretning. Dette medførte et behov for variabelen «Matrikkelloven § 6» for å presisere til hvilket formål det ble gjennomført oppmålingsforretning. Når undersøkelsesopplegget har blitt endret, har vi merket oss hvilke saker som ikke er gjennomgått med fullstendig skjema, for så å kode dem på nytt etter gjeldende opplegg. I tillegg har kodeskjemaet blitt utvidet når vi har valgt å undersøke spesielle fenomener i et utvalg av klagesakene.

3.6.1.2 Ekvivalens

Ekvivalens er «*basert på samsvar mellom innbyrdes uavhengige datainnsamlinger på samme tidspunkt*» (Grønmo, 2015, s. 243).

Datainnsamlingene kan være uavhengige innbyrdes dersom de utføres av ulike personer. I hovedsak handler ekvivalens om sammenligningen av data innsamlet gjennom det samme undersøkelsesopplegget, på det samme tidspunktet, utført av ulike kodere. Samsvaret mellom data gir en indikasjon på datamaterialets ekvivalens – dersom det er lav grad av samsvar, er det lav ekvivalens (og dermed lav reliabilitet). Forutsetningen om høy ekvivalens setter premisser for at undersøkelsesopplegget skal være så godt at det ikke skal ha noen betydning hvem som anvender det til datainnsamling.

Ekvivalensen i vårt datamateriale påvirkes til dels av at kodernes tolkning av teksten som analyseres kan variere, da flere variabler er utledet av kontekst. Da en del variablene i undersøkelsesopplegget vårt baserer seg på en tolkning av et hjemmelsgrunnlag, fra et dokument utformet som et vedtak, vil det forekomme ulikheter i dataene. For å sørge for at ekvivalensen skal være høy, har vi gjennom innsamlingen foretatt flere uavhengige vurderinger av hver undersøkelse, se 3.6.1.3 Reliabilitetsvurdering. Vi har i datainnsamlingen

benyttet to forskjellige kodere. Undersøkelsesopplegget har vært basert på føring av variabler i kodeskjema som deretter har blitt ført inn i regneark. Koderne har fordelt datagrunnlaget, før en gjennomgang av den andres arbeid ble utført som sikkerhetsnett. Eventuelle avvik i dataene ble drøftet i plenum og rettet. Da det i vårt datamateriale er benyttet nominale verdier for variablene, vil det ikke være nødvendig å vurdere variablenes selvstendige ekvivalens.

3.6.1.3 Reliabilitetsvurdering

For å teste reliabiliteten til undersøkelsesopplegget i en kvantitativ innholdsanalyse er det nødvendig å gjennomføre en test-retest. Dette har vi gjort med et tilfeldig utvalg på 5 saker fra materialet vårt. I testen har vi plukket ut tre variabler som baseres på kontekstuell tolkning av innholdet. Disse er «Bakgrunn for klage» (V 1), «Bakgrunn for avslag kommune» (V 2), «Bakgrunn for opphevet/opprettholdt vedtak fylkesmannen» (V 3). Tabell for test-retest-metoden vises under:

Sak	V1 – første	V1 – andre	V2 – første	V2 – andre	V3 – første	V3 – andre
1014 4368	ML § 26 3.ledd	ML § 26 3.ledd	ML § 26 3.ledd	ML § 26 3.ledd	ML § 26 3.ledd	ML § 26 3.ledd
1687 40	FORVALTNI NGSLOVEN § 36 1.ledd	FORVALTNIN GSLOVEN § 36 1.ledd	FORVALTNI NGSLOVEN § 36 1.ledd	FORVALTNIN GSLOVEN § 36 1.ledd	FORVALTNI NGSLOVEN § 36 3.ledd	FORVALTNIN GSLOVEN § 36 3.ledd
1415 393	ML § 33	ML § 33 1.ledd	ML § 33 2.ledd	ML § 33 2.ledd	ML § 33 2.ledd	ML § 33 2.ledd
1512 720	ML § 33 2.ledd	ML § 33 2.ledd	FORVALTNI NGSLOVEN § 29	FORVALTNIN GSLOVEN § 29	ML § 33 2.ledd, FORVALTNI NGSLOVEN § 31 1.ledd (b)	ML § 33 2. ledd, FORVALTNIN GSLOVEN § 31 1.ledd (b)
1613 608	ML § 26 1.ledd	ML § 26 1.ledd	ML § 26 1.ledd	ML § 26 1.ledd	ML § 26 1.ledd	ML § 26 1.ledd

Figur 9: Reliabilitetstest for undersøkelsesopplegget. Testen ble utført på et tilfeldig utvalg av fem saker, med tre variabler som ble utledet fra kontekst.

Testen påviser 1 feil (markert med rød tekst) i et tilfeldig utvalg på fem saker, hvor tre ulike variabler ble testet. Dette utgjør en feilmargin på $1/5 = 0.2$. Dette gir en stabilitetsfaktor på 0.93 i et tilfeldig utvalg, noe som antyder at undersøkelsesopplegget har en god reliabilitet.

3.6.2 Validitet

«Validitet refererer som nevnt til datamaterialets gyldighet med hensyn til de problemstillingene som skal belyses» (Grønmo, 2015 s. 251). Dette betyr at dersom vi skal kunne svare på problemstillingene vi har satt oss på en tilfredsstillende og nøyaktig måte, er det viktig at datamaterialet har høy validitet. Det at man har en høy reliabilitet vil ikke i seg

selv tilsi at dataene man har er treffende eller relevante for det som skal bli undersøkt (Grønmo, 2015 s. 251).

Validitet i motsetning til reliabilitet kan deles inn i flere ulike distinksjoner, dette er fordi «*validitet refererer til flere aspekter ved datainnsamlingen og datamaterialet enn det reliabiliteten gjør*» (Grønmo, 2015 s. 251).

Formen for validitet som er brukt i denne sammenheng er «åpenbar validitet».

«Betegnelsen åpenbar validitet er å foretrekke fordi validitetsvurderingen i dette tilfellet ikke baseres på inngående undersøkelser eller grundige drøftinger, men på trekk ved datasamlingen og datamaterialet som er åpenbare for både forskeren selv og andre» (Grønmo, 2015 s. 252).

Denne formen vil gi høy validitet dersom det fremstår åpenbart at datamaterialet vil kunne svare på hensikten med oppgaven på en god måte.

Validiteten av datamaterialet vårt blir påvirket av at vi ikke har et fullstendig saksreferat, som nevnt tidligere er det kun fylkesmannens vedtak vi har å ta utgangspunkt i. Derfor vil noen av variablene bli vanskeligere å svare på enn andre. Av den grunn var det viktig for oss å rette problemstillingene mot den delen av datamaterialet som gir høy validitet.

Data som er behandlet i Excel vil kunne hjelpe å besvare problemstillingene våre på en god måte. Materialet vil bli manipulert på en slik måte at vi vil kunne hente ut den informasjonen som er relevant. Dette er tiltak vi har gjort for å sikre høy validitet.

Kapittel 4: Resultater

I dette kapittelet vil vi presentere resultatene fra databehandlingen. Vi har valgt å fremstille resultatene ved summering av de forskjellige variablene vi benyttet til å kode dokumentene. Resultatene vil fremheve sammenhenger og avvik fra mengden klagesaker. Etter at resultatene fra den kvantitative studien har blitt presentert, presenteres to enkeltsaker som casestudie etter kvalitativ metode.

4.1 Resultater fra kvantitativ innholdsanalyse

Saksdokumentene har blitt kodet gjennom et undersøkelsesopplegg og kodeskjema. Dette har vi utarbeidet med hensyn til relevante forhold som kan bidra til å besvare problemstillingene i denne oppgaven. Resultatene vi har fått fra analysen vil presenteres i dette kapittelet.

For at dataene våre skal gi en reell oversikt over antall klagesaker fordelt på fylke- og kommunenivå, har vi valgt å presentere fordelingen basert på antall klagesaker per 1000

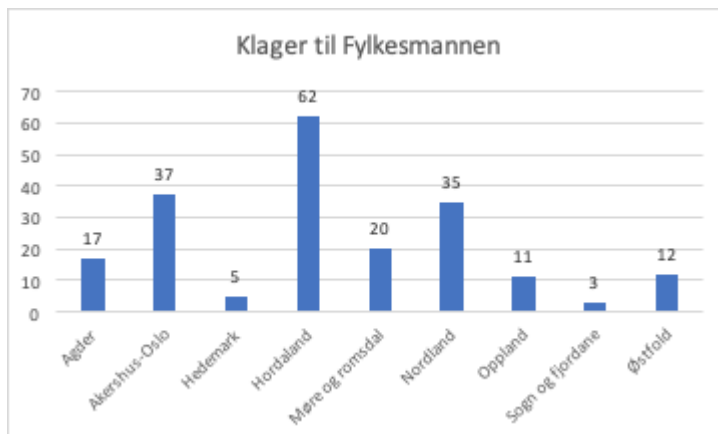
matrikkelenheter i fylkesmannsembetet eller kommunen (heretter referert til som *relative tall*). Dette har vi gjort for at dataene skal ha relative verdier som gjør at man kan sammenligne kommuner og fylkesmannsembeter. Vi har valgt antall matrikkelenheter som forholdstall, da studien baserer seg på matrikulære forhold og ikke demografiske forhold. En eiendom tilhører kommunen den ligger i, mens hjemmelshaver kan representere en annen kommune. Dette vil typisk være utslagsgivende for hyttekommuner.

I enkelte av de følgende grafiske fremstillingene vil forkortelsen «*ML*» brukes om matrikkelloven, «*FVL*» om forvaltningsloven, «*MF*» om matrikkelforskriften og «*DL*» om delingsloven. Dette er gjort med hensikt, da diagrammene ikke ville blitt lesbare ved fulle navn på lovene.

Det forekommer i saksmaterialet vårt at hjemmelsbakgrunn for fremsatt klage, kommunens avslag og fylkesmannens avgjørelse ikke alltid samsvarer for enkeltsaker. Dette kan forklares ved at klagen er hjemlet i en gitt bestemmelse, kommunen avviser klagen etter en annen og fylkesmannen opprettholder eller opphever vedtaket enten med samme hjemmelsgrunnlag eller i andre bestemmelser.

Et eksempel på dette er sak 2015/2582 fra Fylkesmannen i Hedmark, hvor klager hjemler klagen i matrikkelloven § 33 første ledd. Saken omfatter innløsning av festetomt, hvor klager ikke har blitt innkalt som en part. I hovedsak rettes den rettslige problemstillingen mot et resultat ved forretningen og delingstillatelse i forbindelse med innløsning av festetomt. Klager hjemler dog klagen i matrikkelloven § 33 første ledd. Kommunen avviser klagen med bakgrunn i at forholdene som påklages ikke anses som et vedtak etter matrikkelloven § 46, eller enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Fylkesmannen er ikke enig i at forholdet ikke kan påklages etter matrikkelloven. I realitetsbehandlingen av klagen vurderes klagers anførsler, om manglende varsling, samt de underliggende forholdenes rettslige grunnlag etter plan- og bygningsloven. Avgjørelsen til fylkesmannen hjemles i forvaltningsloven § 41, som med det sier at feilen ikke har hatt en innvirkning på resultatet. I denne enkeltsaken illustreres poenget ved at det ikke alltid vil være samsvar i de følgende resultatene, når det kommer til hjemmelsgrunnlag for klage, avslag fra kommune og fylkesmannens avgjørelser.

4.1.1 Fordeling på fylkesmannsembeter



Figur 10: Antall klagesaker fordelt på fylkesmannsembetene som er med i studien.



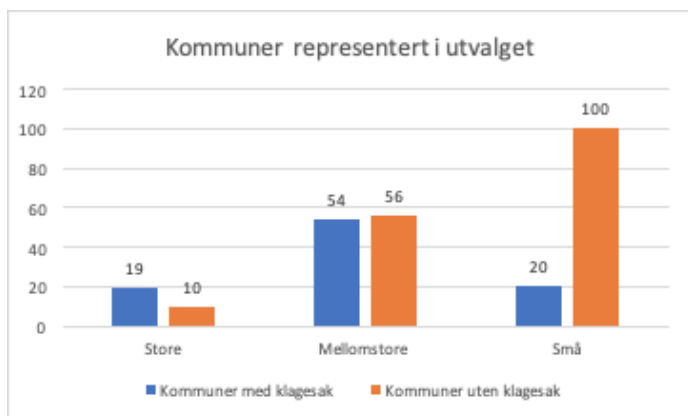
Figur 11: Antall klagesaker per 1000 matrikkelenheter for hvert fylkesmannsembete.

Figur 10 og 11 viser klagesaker fordelt på fylkesmannsembetene som er med i utvalget vårt. Det kommer frem at Hordaland og Nordland er embetene som har størst belastning av klagesaker i forhold til antall matrikkelenheter.

4.1.2 Fordeling på kommuner

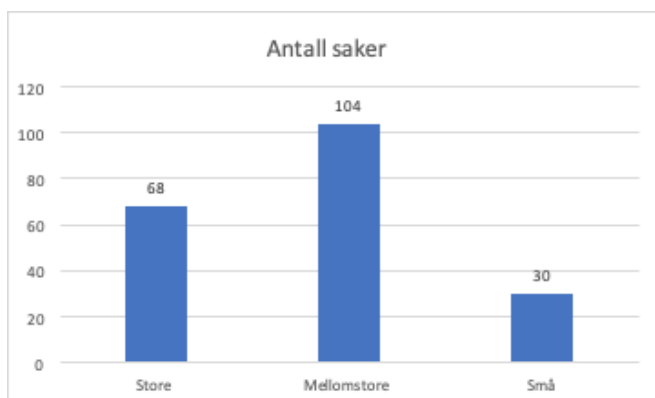
Studiens utvalg er ganske stort, og av den grunn har vi valgt å dele opp i tre grupper. Vi har da benyttet SSB sin inndeling av kommuner basert på folketall (SSB, 2011, s. 10):

- Små kommuner (0-4999 innbyggere)
- Mellomstore kommuner (5000-19999 innbyggere)
- Store kommuner (20000 eller flere)



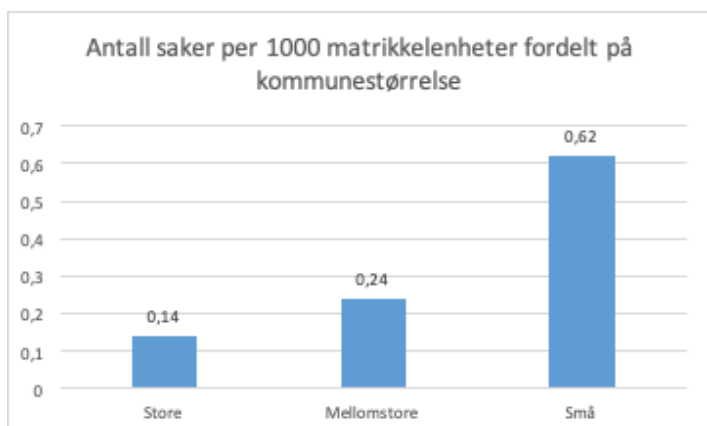
Figur 12: Kommuner som er representert i studien og kommuner som ikke er representert

Figur 12 viser hvor mange kommuner som er representert med en klagesak i studien og hvor mange som ikke er representert. Totalt er det 259 kommuner i de 9 fylkene vi har med i studien. Av disse er 93 representert med en klagesak og er dermed inkludert i denne studien.



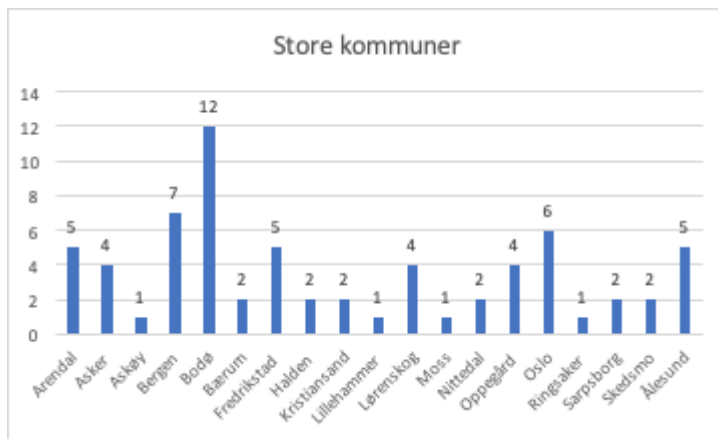
Figur 13: Antall klagesaker fordelt på kommunestørrelse, med kategoriene store, mellomstore og små kommuner.

Figur 13 viser det totale antallet klagesaker fordelt på kommunestørrelse. Tallene gir et representativt bilde av hvor mange saker som kan knyttes til de forskjellige kommunestørrelsene.

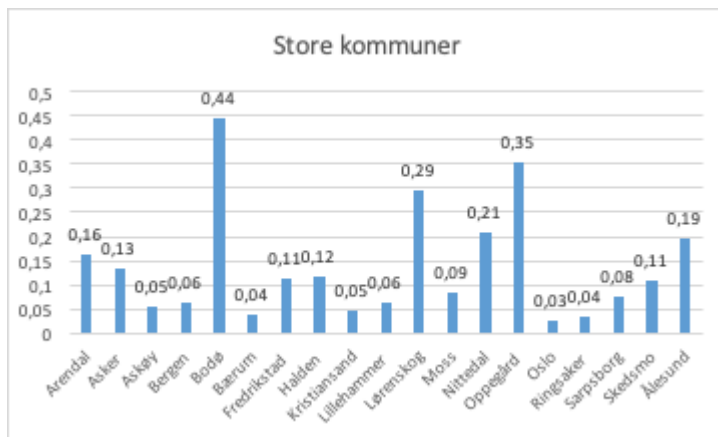


Figur 14: Antall klagesaker per 1000 matrikkelenheter, fordelt på kommunestørrelse fordelt på kategoriene store, middels og små.

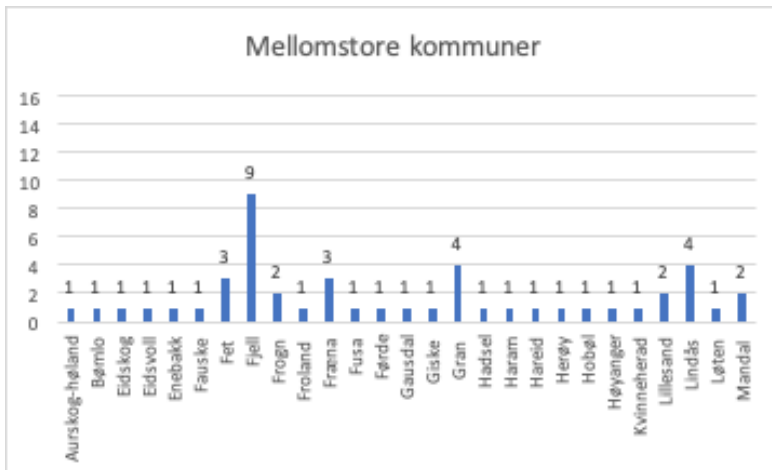
Figur 14 viser antall klagesaker per 1000 matrikkelenheter for de forskjellige kommunestørrelsene. Diagrammet gir et bilde av den relative saksmengden for kommunene. Det kommer frem at de små kommunene er tyngst belastet med klagesaker i forhold til antall matrikkelenheter i kommunen. Det er vanskelig å si konkret hvorfor det er slik, men en årsak kan være at for de aller minste kommunene vil en enkelt klagesak gjøre et mye større utslag enn fem saker vil gjøre for de største kommunene. Det kommer frem i figur 13 at det totalt er kun 30 klagesaker for kommunene representert som små kommuner i fordelingen.



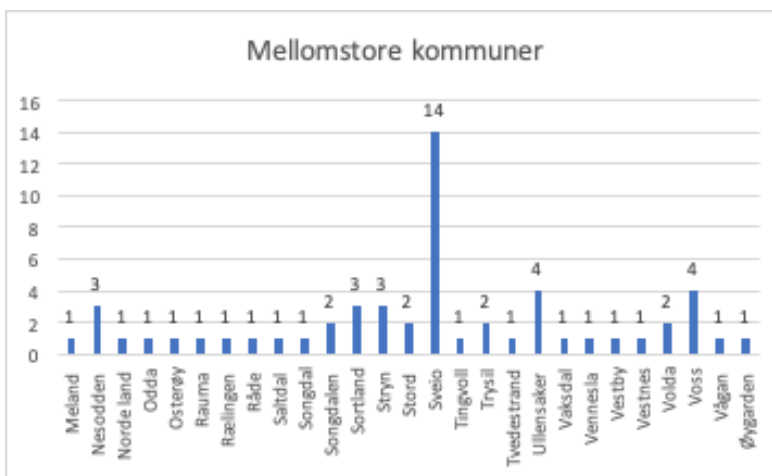
Figur 15: Totalt antall klagesaker for store kommuner.



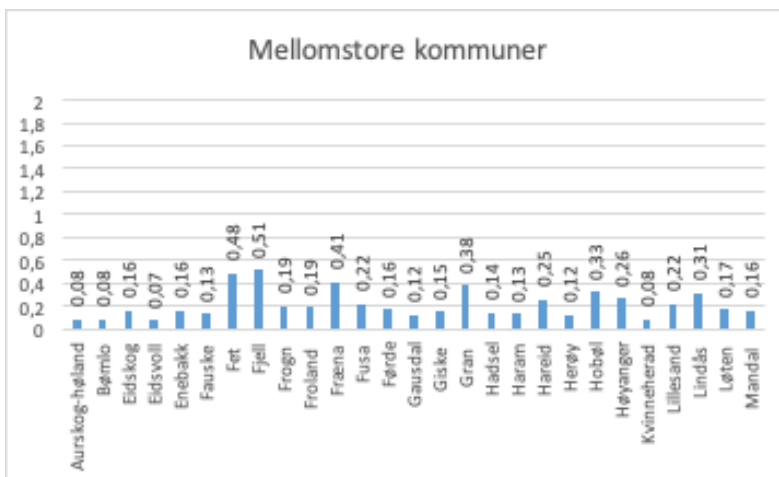
Figur 16: Relativt antall klagesaker for store kommuner.



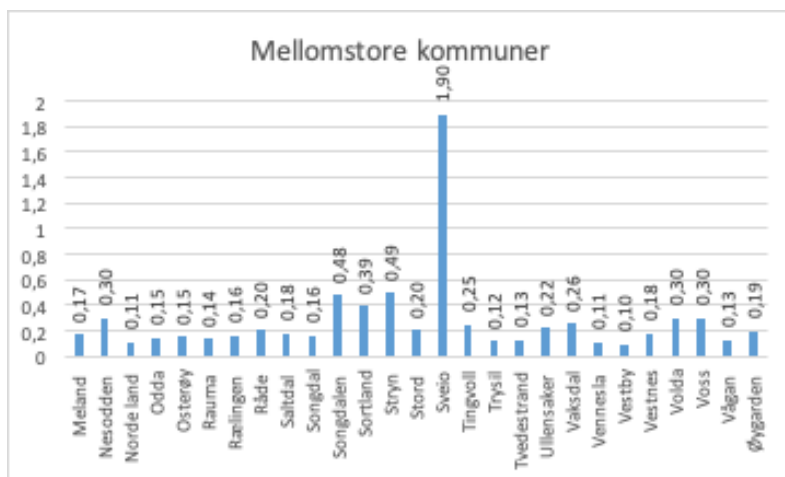
Figur 17: Totalt antall klagesaker for mellomstore kommuner (1).



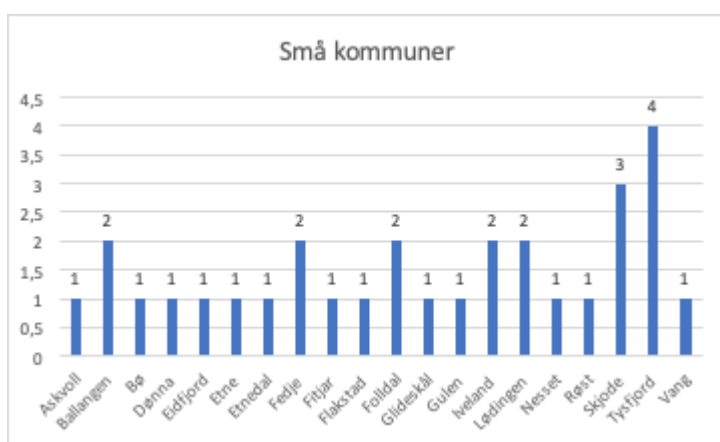
Figur 18: Totalt antall klagesaker for mellomstore kommuner (2).



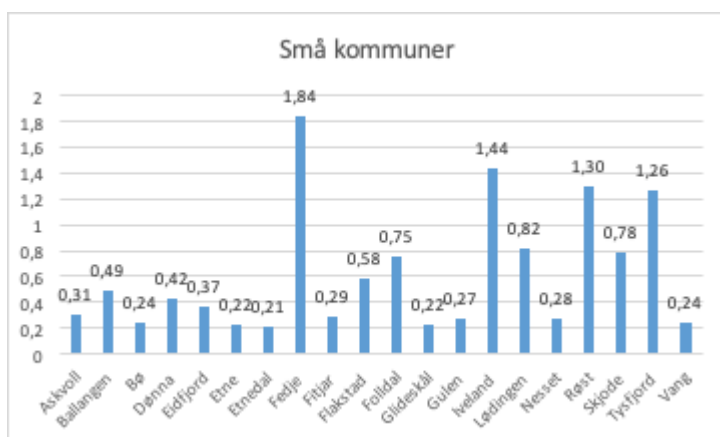
Figur 19: Relativt antall klagesaker for mellomstore kommuner (1).



Figur 20: Relativt antall klagesaker for mellomstore kommuner (2).



Figur 21: Totalt antall klagesaker for små kommuner.



Figur 22: Relativt antall klagesaker for små kommuner.

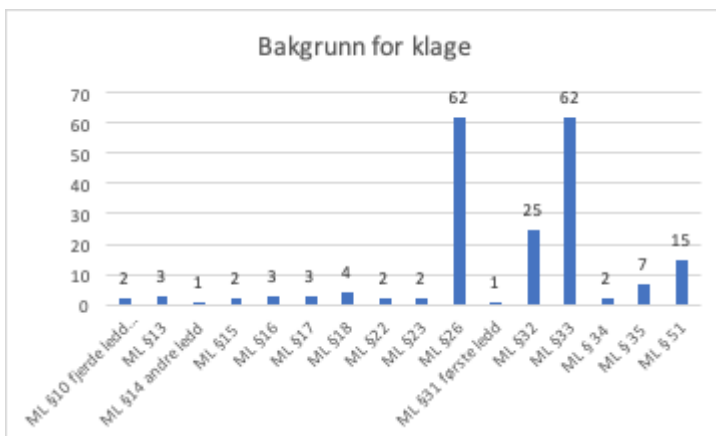
Resultatene (figur 15 – 22) viser at det er en større klagesaksmengde i relative tall for mindre kommuner. Et gjennomsnitt av relativt antall klagesaker for hver kommune viser at små kommuner har 0,62 klagesaker per 1000 matrikkelenhet, mellomstore kommuner har 0,24 og store kommuner har 0,14 (se Figur 14).

Figur 15 og 16 viser antall klagesaker for de store kommunene. Det er verdt å bemerke at hverken Stavanger eller Trondheim er med i fremstillingen. Dette skyldes at Fylkesmannen i Rogaland og Trøndelag ikke har oversendt klagesaker og er følgelig ikke representert i datamaterialet vårt.

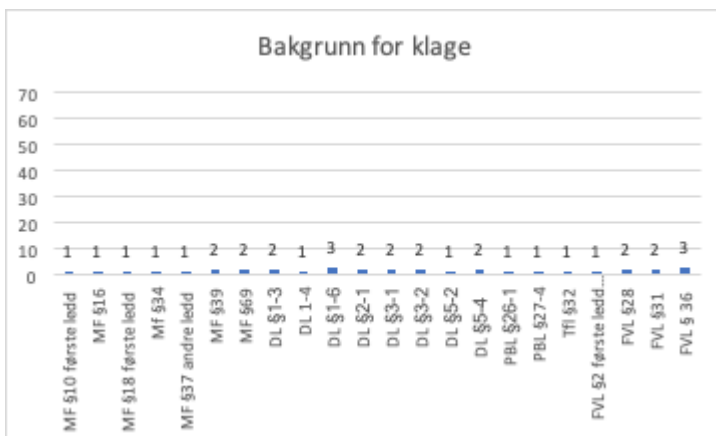
Figur 17 til 20 viser mellomstore kommuner, den største utvalgsgruppen i studien. Kommunene som er representert i denne utvalgsstørrelsen har en ganske jevn fordeling av klagesaker, foruten et avvik. Sveio kommune er overrepresentert med 1.90 klagesaker per 1000 matrikkelenheter.

Figur 21 og 22 viser klagesaker for små kommuner. Dette resultatet viser høye relative tall for flere av kommunene. Det kan som nevnt være en konsekvens av et lavt antall matrikkelenheter i kommunen. Fremstillingene tar kun høyde for kommunene som har en registrert klagesak i studien.

4.1.3 Bakgrunn for klage



Figur 23: Hjemmel for klage etter matrikkeloven.



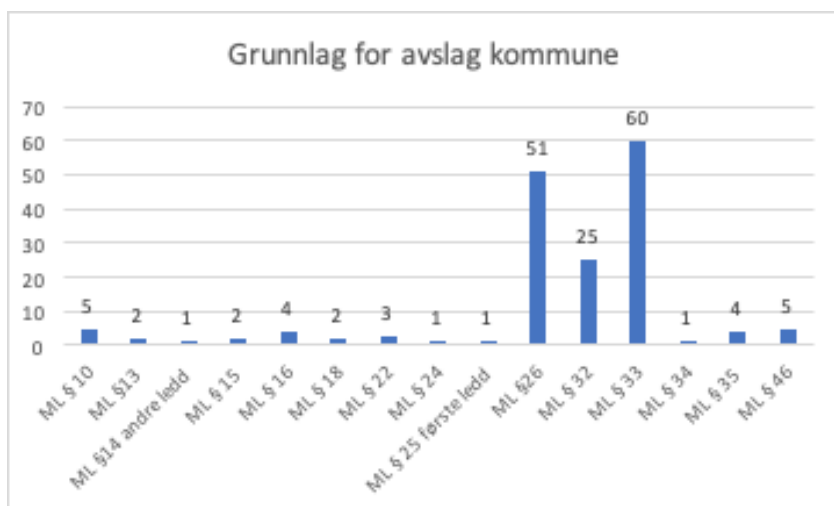
Figur 24: Hjemmel for klage etter matrikkelforskriften, delingsloven, forvaltningsloven og tomtefesteloven.

Som nevnt i metodekapittelet har vi valgt å kode en variabel kalt «bakgrunn for klage». Denne variabelen er i mange tilfeller basert på tolkning av den juridiske problemstillingen i vedtaksbrevet fra fylkesmannen eller utdrag fra saksbeskrivelse. Måten vi har kodet denne variabelen på gjør at et vedtak kan være hjemlet i flere bestemmelser – ofte fra forskjellige lover, som vist ved at Tomtefesteloven¹⁷ § 32 er nevnt som bakgrunn for en klage. Denne bestemmelsen har blitt brukt som hjemmelsgrunnlag i kombinasjon med et av vedtakene opplistet i matrikkelloven § 46 og foreligger derfor i diagrammet i Figur 24.

Resultatene viser at klagesakene i stor grad omhandler *krav om retting av matrikkelen*, jf. matrikkelloven § 26, *oppmålingsforretning*, jf. matrikkelloven § 33 og klage over *gebyrfastsettelse*, jf. matrikkelloven § 32. Den store mengden klager som er hjemlet i matrikkelloven §§ 26 og 33 gir oss et godt grunnlag for videre drøfting av underproblemstilling 1 og underproblemstilling 2.

Den grafiske fremstillingen er forenklet ved at hjemmelsgrunnlag er gitt utelukkende etter bestemmelse og ikke definert ved spesifikke ledd.

4.1.4 Bakgrunn for avslag kommune



Figur 25: Hjemmel for avslag kommune, matrikkelloven og matrikkelforskriften.

¹⁷ Lov om tomtefeste (tomtefesteloven) nr. 106 av 20. desember 1996.



Figur 26: Hjemmel for avslag kommune, delingsloven, plan- og bygningsloven og forvaltningsloven.

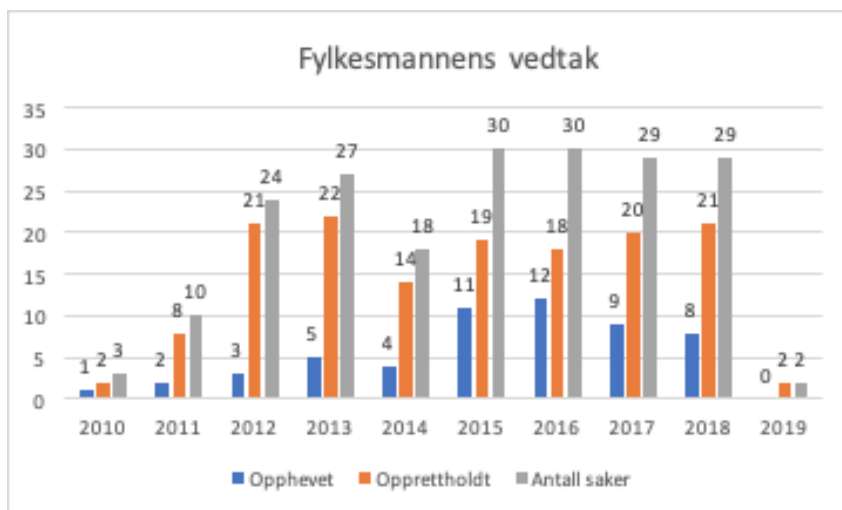
Som figur 25 og 26 viser, rettes også avvisning av formell klage etter matrikelloven i hovedsak mot de tre bestemmelsene nevnt i forrige delkapittel. Når kommunen behandler en klagesak, vil som regel hjemmelsgrunnlaget for den formelle klagen, og for avvisning fra kommunen samsvare. Fremstillingen viser hjemmelsgrunnlag for kommunens avvisning av klage. Dette er utledet fra fylkesmannens vedtak gjennom kodingen. Resultatene viser også at kommunene i større grad avviser klager med hjemmel i forvaltningslovens kapittel IV til VI. Dette gjelder for saker hvor kommunene ikke anser de formelle vilkårene for klagesaksbehandling etter forvaltningsloven som oppfylt.

Den grafiske fremstillingen er forenklet ved at hjemmelsgrunnlag er gitt utelukkende etter bestemmelse og ikke definert ved spesifikke ledd.

4.1.5 Fylkesmannens avgjørelser

Hjemmelsgrunnlaget for fylkesmannens avgjørelser har kommet frem ganske tydelig i datamaterialet vårt, da dokumentene inneholder klageinstansens vurdering og avgjørelse av hver sak. Variablene som presenteres under har derfor i liten grad vært basert på tolkning.

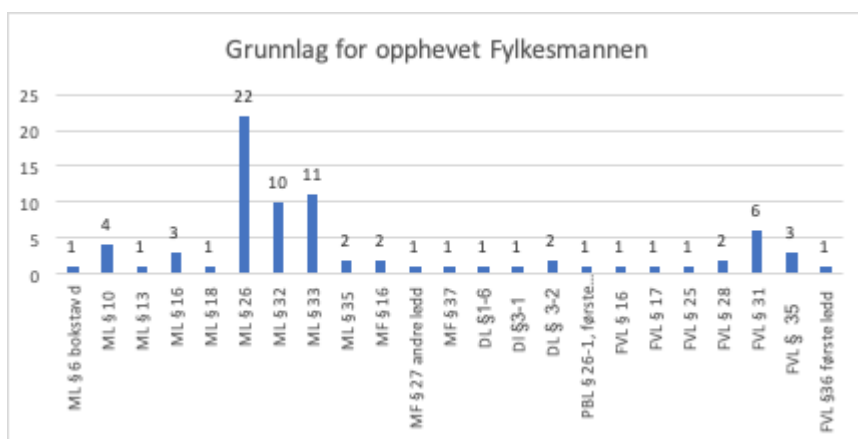
De grafiske fremstillingene er forenklet ved at hjemmelsgrunnlag er gitt utelukkende etter bestemmelse og ikke definert ved spesifikke ledd.



Figur 27: Tidslinje som illustrerer Fylkesmannens vedtak etter matrikkelloven, med søyler for totalt antall vedtak, antall vedtak som blir opphevet og antall vedtak som opprettholdes. Tidsperiode 2010-2019.

Figur 27 viser antall vedtak og avgjørelse fra fylkesmannen etter matrikkelloven, for hvert år siden loven trådte i kraft. Grafen er basert på siste vedtaksdato for hver sak. Den lave saksmengden i år 2010 gjenspeiles av overgangen fra delingsloven av 1978 og antallet saker for 2019 er kunstig lavt fordi vi mottok saksdokumentene det året. Det seneste vedtaket i saksmaterialet ble fattet 26. mars 2019.

4.1.5.1 Klagesaker der fylkesmannen opphever kommunens vedtak



Figur 28: Hvilket grunnlag fylkesmannen har opphevet kommunenes vedtak etter.

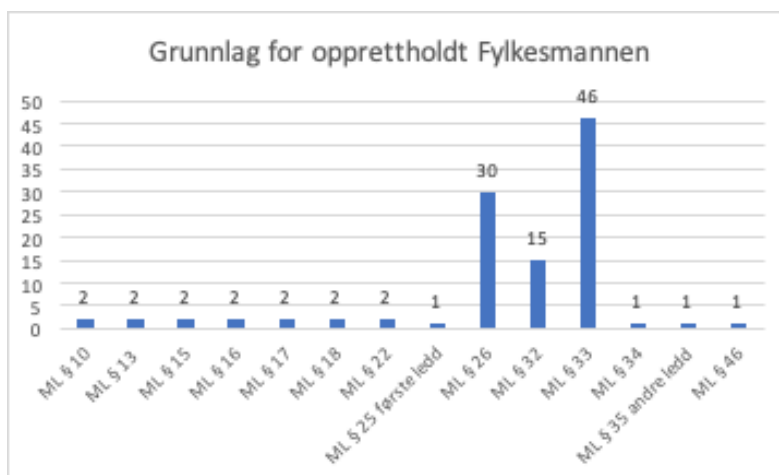
Figur 28 viser på hvilket grunnlag fylkesmannen har opphevet vedtakene tatt av kommunene. Resultatene er som forventet ved at flest saker blir opphevet etter henholdsvis matrikkelloven §§ 26, 32 og 33. I enkelte saker har fylkesmannen hjemlet avgjørelsen i flere bestemmelser, dersom det har vært flere juridiske problemstillinger som må besvares. Typisk for disse sakene er at kommunen har avvist klagen på formelt grunnlag (for eksempel

forvaltningsloven § 29 om klagefrist) og således ikke realitetsbehandlet den matrikulære problemstillingen.

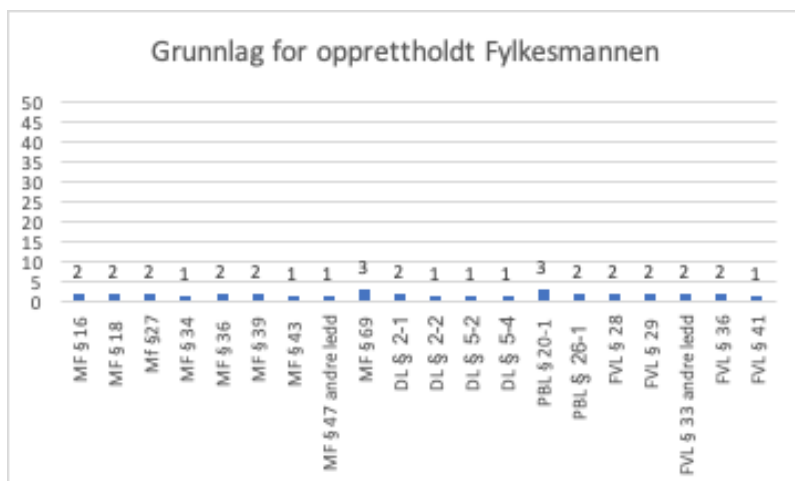
Kommunen har i enkelte tilfeller behandlet sakene på feil grunnlag og deretter har de endt hos fylkesmannen, som er tilfelle i sak 2016/872 fra Fylkesmannen i Nordland. I denne saken ble matrikkelføring av en jordskiftesak påklaget og kommunen avviste kravet på formelle vilkår, men sendte likevel klagen til fylkesmannen. Fylkesmannen viser til det ikke er klagerett på matrikkelføring av rettskraftige grenser som følger av en jordskiftesak. Fylkesmannen opprettholder samme stilling til det juridiske spørsmålet som kommunen og opprettholder avvisningen av klagen. Det er ikke klagerett på matrikkelføring av en jordskiftesak etter reglene i matrikkelloven. Kommunen skal «*matrikkelføre jordskifterettens avgjørelse så langt den tilfredsstiller vilkårene for matrikkelføring*», jf. matrikkelforskriften § 47 (2).

Matrikkelføringen vil være en del av domstolens avgjørelse og følgelig være gjenstand for anke etter reglene i jordskifteloven, jf. jordskifteloven § 8-5. Vedtaket vil således ikke medføre klagerett etter reglene i matrikkelloven og forvaltningsloven, da avgjørelsen er av sivilrettslig karakter og selve matrikkelføringen er en forvaltningsrettslig oppgave som følger av jordskifterettens avgjørelse. Dersom matrikkelføringen av grensene strider imot resultatet av jordskiftesaken, vil det medføre klagerett da avgjørelsen er det rettslige grunnlaget for grensen. Dette er ikke typisk, da det i jordskiftesaker vil bli målt opp og registrert nøyaktige koordinater i samsvar med rettens rettsfastsettelse som rapporteres til matrikkelmyndigheten, jf. jordskifteloven § 6-30.

4.1.5.2 Klagesaker der fylkesmannen opprettholder kommunens vedtak



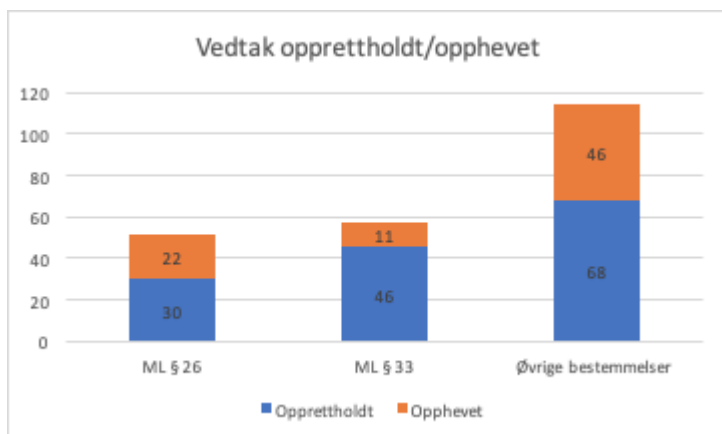
Figur 29: Hjemmel for opprettholdt vedtak fra fylkesmannen etter matrikkelloven.



Figur 30: Hjemmel for opprettholdt vedtak fylkesmannen etter matrikkelforskriften, delingsloven, plan- og bygningsloven og forvaltningsloven.

Figur 29 og 30 viser hvilke bestemmelser fylkesmannen har hjemlet vedtaket i klagesaker hvor kommunens vedtak er opprettholdt. Som ved resultatene på opphevet vedtak, er det som forventet at flest saker blir opprettholdt etter matrikkelloven §§ 26, 32 og 33.

4.1.5.3 Fordeling av fylkesmannens vedtak sett i lys av underproblemstilling 1 og 2



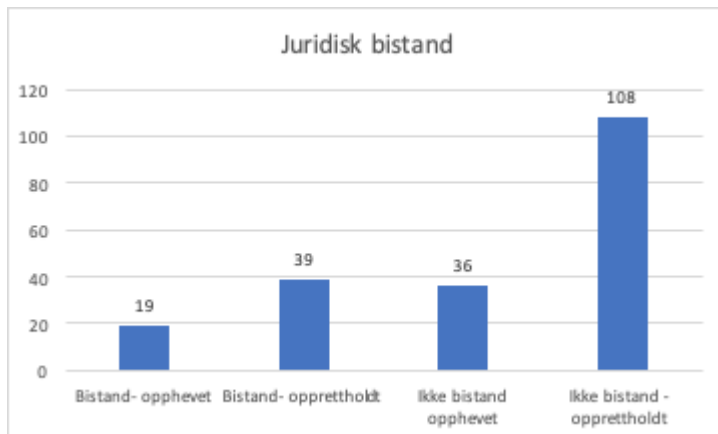
Figur 31: Fordeling av fylkesmannens vedtak med hensyn til underproblemstilling 1 og 2.

Figur 31 viser en fordeling av fylkesmannens avgjørelser etter hjemmelsgrunnlag. Vi har valgt å basere den på bestemmelsene i underproblemstilling 1 og 2. Oversikten viser at klagesaker knyttet til oppmålingsforretning, jf. matrikkelloven § 33 og krav om retting av matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26 er overrepresentert. Derfor har vi valgt å presentere vedtak knyttet til disse bestemmelsene hver for seg og vedtakene hjemlet i de øvrige bestemmelsene samlet.

Diagrammet gir en pekepinn på hvor stor grad av vedtakene som oppheves. For klagesaker etter matrikkelloven § 26 blir 22 av 52 vedtak opphevet. Dette tilsvarer 42 % av alle sakene i

forbindelse med krav om retting av matrikkelen. Videre blir 11 av 57 vedtak hjemlet i matrikkelloven § 33 opphevet. Dette tilsvarer 19 % av klagesakene knyttet til oppmålingsforretning. For de øvrige bestemmelsene er 46 av 114 kommunale vedtak opphevet av fylkesmannen. Dette utgjør 40 % av det totale antallet vedtak fattet med hjemmel i øvrige bestemmelser.

4.1.6 Juridisk bistand



Figur 32: Fordeling av saker basert på om klager har juridisk bistand eller ikke.

Klagerett etter matrikkelloven er underlagt forvaltningslovens regler. For folk flest er klageadgangen og regelverket vanskelig å forstå. Av den grunn valgte vi å undersøke hvorvidt klagere med juridisk bistand oftere får medhold av fylkesmannen. Det er åpenbart flere faktorer som spiller inn, men denne variabelen kan gi en indikasjon på forholdet. Figur 32 viser en fordeling av klagesaker hvor klager har hatt juridisk bistand eller ikke, og fylkesmannens vedtak.

Resultatene viser at klagere med juridisk bistand i langt større grad får medhold av fylkesmannen og opphevet kommunens vedtak. I 33 % av klagesakene hvor klager har hatt bistand av advokat eller konsulent, har fylkesmannen opphevet kommunens vedtak. I sakene hvor klager ikke har hatt bistand er tallet 25 %.

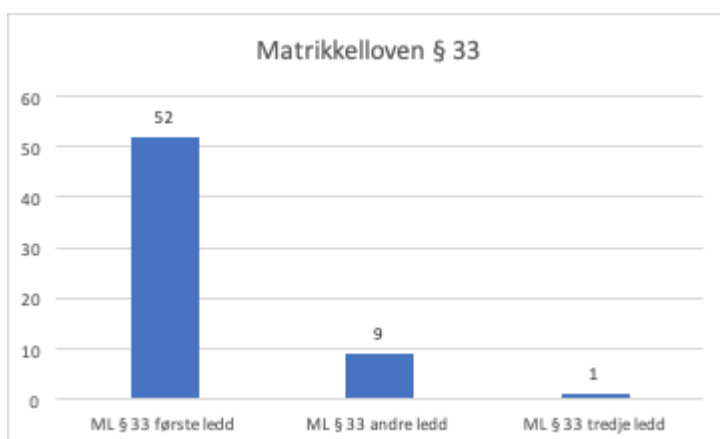


Figur 33: Hjemmel for opphevet vedtak i saker hvor klager har hatt juridisk bistand.

Figur 33 viser fordeling for saker hvor klageren har hatt juridisk bistand og kommunens vedtak ble opphevet av fylkesmannen. Diagrammet angir hvilken bestemmelse klager har hjemlet klagen i.

4.1.7 Oppmålingsforretning, jf. matrikkelloven § 33

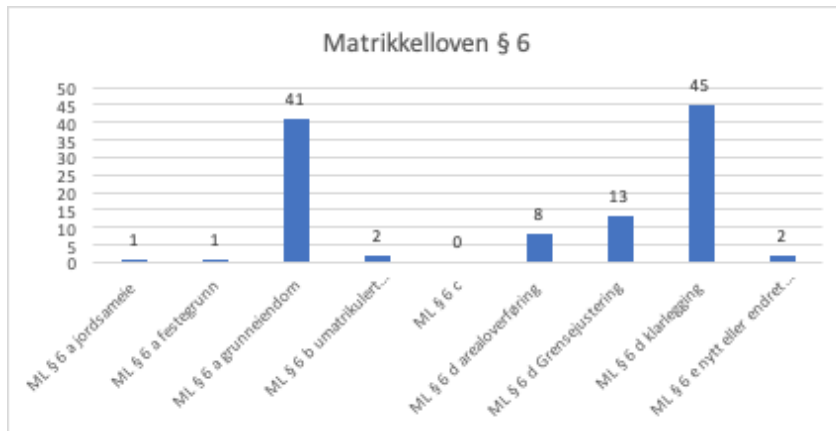
Under vil vi presentere resultater for å besvare underproblemstilling 1 som lyder «*Hvilke forhold klages det på ved oppmålingsforretning, jf. matrikkelloven § 33?*». Figurene viser hvilke forhold samt ledd det klages på i forbindelse med en oppmålingsforretning. Det vil bli vist hvilke ledd under matrikkelloven § 33 det klages på, og gjennom fremstilling av matrikkelloven § 6 vil det vises om det gjelder opprettelse av en ny type eiendom, eller om det gjelder arealoverføring, grensejustering eller klarlegging av eksisterende grense.



Figur 34: Hvilket ledd klagen er hjemlet i etter matrikkelloven § 33.

Figur 34 viser hvilket ledd klager har klaget på etter matrikkelloven § 33. Resultatet viser at det er 62 saker som blitt påklaget etter denne bestemmelsen. Det er som forventet at flest

klager på første ledd, da ordlyden setter premisser for utførelsen av selve forretningen. Utgangspunktet for dette diagrammet er basert på klagesakene hvor vi fant at bakgrunnen for klage var hjemlet i matrikkelloven § 33.



Figur 35: Fordeling av hvilket tiltak etter matrikkelloven som har vært grunnlaget for at det har blitt gjennomført en oppmålingsforretning.

Figur 34 viser at det er 62 saker som er klaget på etter matrikkelloven § 33, mens det i figur 35 er 113 saker. Avviket skyldes at vi gjennom kodingen har inkludert klagesaker rettet mot gebyr ved oppmålingsforretning. Disse sakene har ikke blitt gjeldende for fremstillingen av klager på oppmålingsforretning, da de er hjemlet i § 32 – fastsettelse av gebyr. Sakene som gjelder gebyrfastsettelsen ved oppmålingsforretning vil inkluderes i fremstillingen av § 6, da vi anså det som relevant å gjøre en optelling av alle saker som retter seg mot oppmålingsforretning for å gi en helhetlig fremstilling av hvilket grunnlag oppmålingsforretninger gjennomføres for. Sakene har dermed blitt ført under variabelen med matrikkelloven § 6, samt matrikkelloven § 32.

Matrikkelloven § 6 tar for seg de tilfellene hvor det er krav om å ha oppmålingsforretning før det kan bli matrikkelført. Bokstav a i matrikkelloven § 6 gjelder for «ny grunneiendom, ny anleggseigedom, ny festegrunn eller nytt jordsameie». Disse ulike eiendomstypene delte vi opp, slik at de fikk sin egen variabel. Som diagrammet viser er det i forbindelse med opprettelse av ny grunneiendom det er blitt holdt flest oppmålingsforretninger etter under bokstav a.

Bokstav d ble også delt opp slik at arealoverføring, grensejustering og klarlegging av eksisterende grense representeres ved egen variabel. Dette ble gjort for at det tydeligere skulle bli vist hvilke tilfeller det blir klaget på ved en oppmålingsforretning.

4.1.7.1 Privatrettslige forhold som grunnlag for klage etter matrikkelloven § 33

Gjennom analysen av klagesakene merket vi tidlig at det ved flere tilfeller ble klaget på privatrettslige forhold som grenseforløp gjennom klager hjemlet i matrikkelloven § 33. Dette er saker kommunen eller fylkesmannen som offentligrettslige forvaltningsorgan ikke har kompetanse til å avgjøre. Vi har derfor valgt å lage en fremstilling som viser hvor mange av klagesakene med hjemmel i matrikkelloven § 33, som egentlig omhandler privatrettslige forhold. Dette er gjort ved å lese gjennom sakene for å se en direkte omtale i fylkesmannens vedtak som sier at klageinstansen ikke kan ta stilling til sakens privatrettslige forhold.



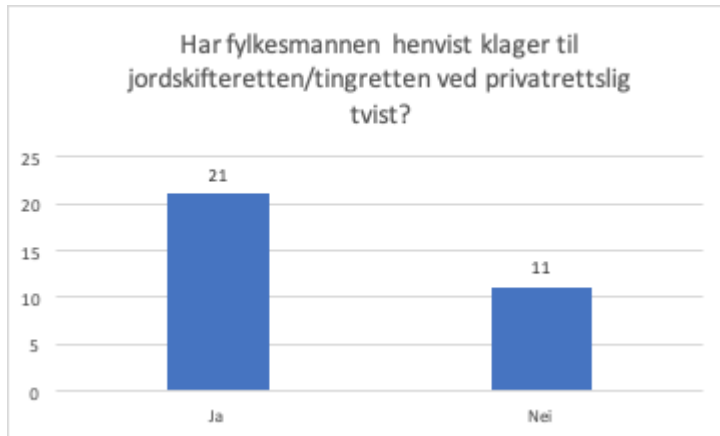
Figur 36: Fordeling av klagesaker med hjemmel i matrikkelloven § 33, hvor Fylkesmannen omtaler privatrettslige forhold direkte i vedtaksbrevet.

Figur 36 viser at det i over halvparten av klagen med hjemmel i matrikkelloven § 33 refereres til privatrettslige forhold. Ved flere tilfeller er sakene behandlet av fylkesmannen, da klageinstansen uavhengig av hvilket grunnlag det er klaget på, kan ta stilling til kommunens saksbehandling. Et godt eksempel finner man i sak 2017/1757 fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Klager godkjente og signerte protokoll for oppmålingsforretning og klager så på matrikkelføring med krav om at to grensepunkter skal flyttes og et nytt grensepunkt skal etableres. Fylkesmannen redegjør for at kommunens saksbehandling er i tråd med lov og forskrift. Videre avklarer fylkesmannen at:

«Dersom klagen går ut på at ein part meiner grensa skulle ha vore lagt ein anna stad, kan dette ikkje klagast på i seg sjølv. Dette må avgjerast av domstolane, jordskifteretten eller eventuelt ved at vedkommande part krevjar ny oppmålingsforretning, jf. § 26, 3. ledd, 3. pkt. Fylkesmannen kan soleis ikkje avgjere kor grensene skal gå».

Overnevnte avklaring med henvisning til korrekt instans for å fremme privatrettslige tvister er særdeles god. Fylkesmannen i Møre og Romsdal redegjør for hvilke forhold forvaltningen

ikke kan behandle og henviser til jordskifteretten, domstolene og muligheten til å kreve ny forretning for å stadfeste dokumentert påstand. Denne veiledningen er ikke alltid like klar:

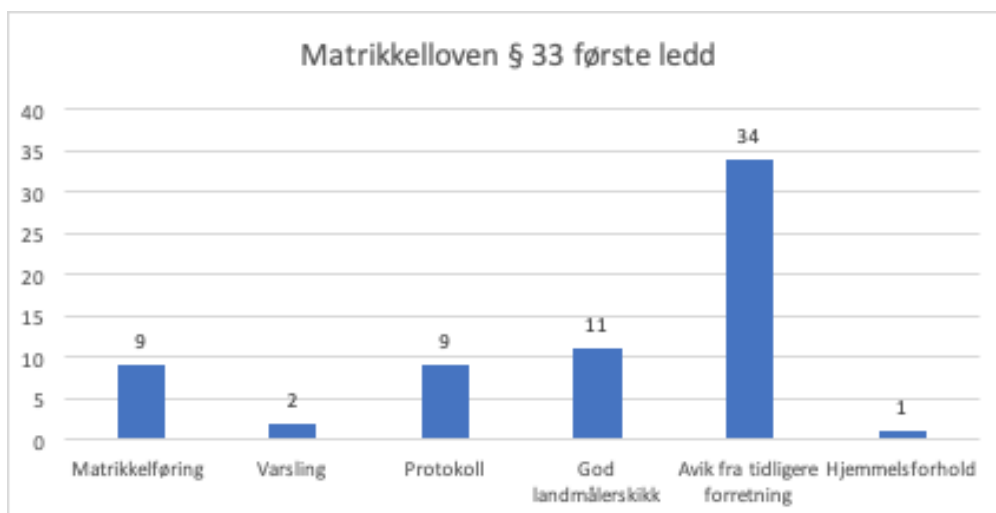


Figur 37: Antall klagesaker hvor fylkesmannen har henvist klager til korrekt instans for å løse privatrettslig tvist.

Figur 37 viser at fylkesmannen i 21 av 32 saker hvor privatrettslig tvist er nevnt som den underliggende klagegrunnen, har henvist klager til korrekt instans for behandling av tvisten. Denne statistikken er ført utelukkende på direkte referanse til domstol eller jordskifterett i fylkesmannens vedtak. I sak 2016/4237 fra Fylkesmannen i Nordland skrives det at: «Grensetvisten må bringes til avklaring av partene selv». Dette har vi ansett som en svak veiledning til partene og er derfor kodet som «nei» i statistikken vist i figur 37.

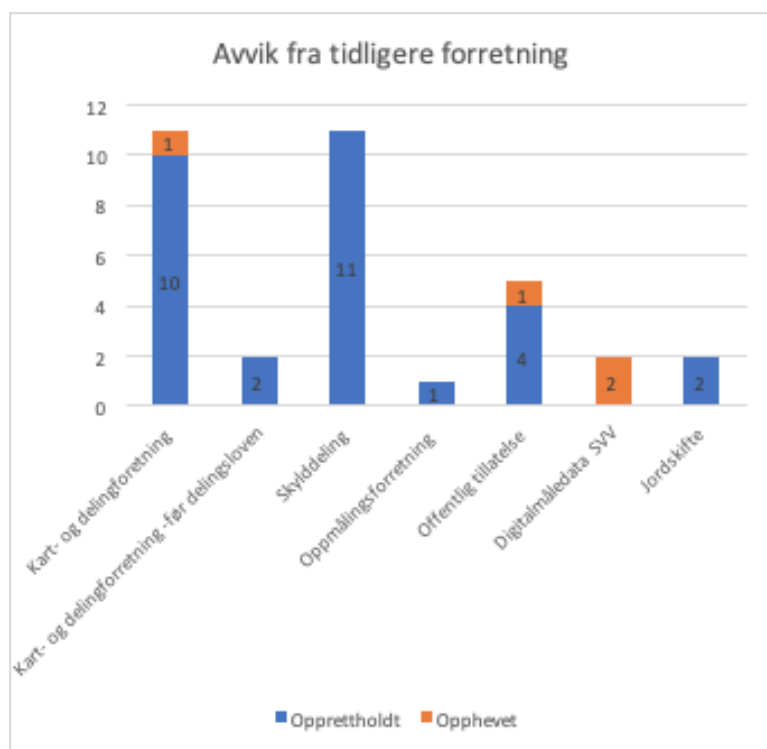
4.1.7.2 Forhold påklaget etter matrikkelloven § 33 første ledd

Da 52 av 62 klagesaker hjemlet i matrikkelloven § 33 er rettet mot første ledd, fant vi det nødvendig å undersøke grunnlaget for klagen. Under presenteres funn ved klagesaker hjemlet i matrikkelloven § 33 første ledd.



Figur 38: Hvilke forhold som påklages ved oppmålingsforretning etter matrikkelloven § 33, første ledd.

Figur 38 viser en fremstilling av de forskjellige grunnlagene for klage etter matrikkelloven § 33 første ledd. Det er i flere av sakene klaget på flere forhold ved oppmålingsforretningen hjemlet i bestemmelsen. Totalen i figur 38 avviker dermed fra totalen i figur 34. Dette har blitt gjort med en hensikt om å vise at det ved klage på oppmålingsforretning ofte klages på flere aspekter ved forretningen. Som nevnt i teorikapittelet er ikke selve oppmålingsforretningen gjenstand for klage. Klagen rettes derfor mot en variasjon av forhold ved forretningen. Avvik fra tidligere forretning gjenspeiler klager hvor parten har rettet klagen mot grenseforløpet og det faktum at innmålt grense ikke avspeiler partens påstand om grensen. Hjemmelsforhold er en enkeltsak, hvor det ble klaget på rekvisitens partsevne og stilt spørsmål ved om han hadde rett til å kreve oppmålingsforretningen.

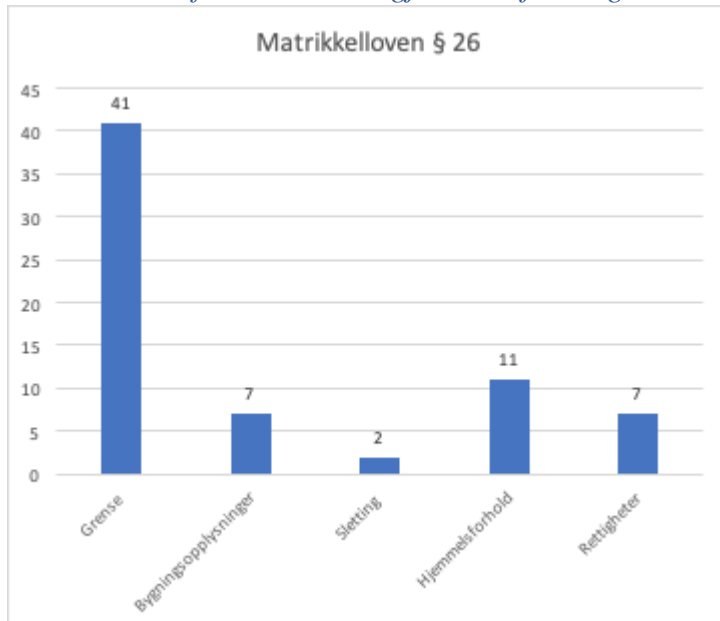


Figur 39: Forretningstypen som er stiftelsesgrunnlaget for grense, i saker som handler om avvik ved oppmålingsforretning.

Det er en stor mengde klagesaker hjemlet i matrikkelloven § 33 første ledd som er rettet mot avvik mellom oppmålingsforretning og tidligere forretning. Vi ønsket å se nærmere på hvilken type forretning avviket hadde grunnlag i. Figur 39 viser en sammenstilling av de forskjellige forretningstypene vi har funnet i dataene.

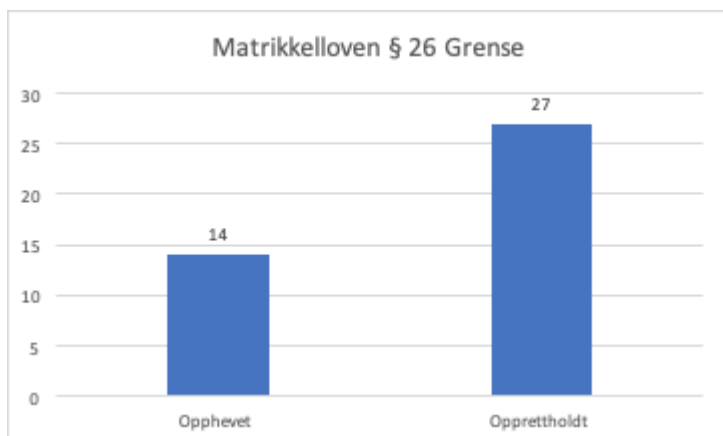
4.1.8 Krav om retting av matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26

4.1.8.1 Hvilke forhold som er gjenstand for klage ved krav om retting



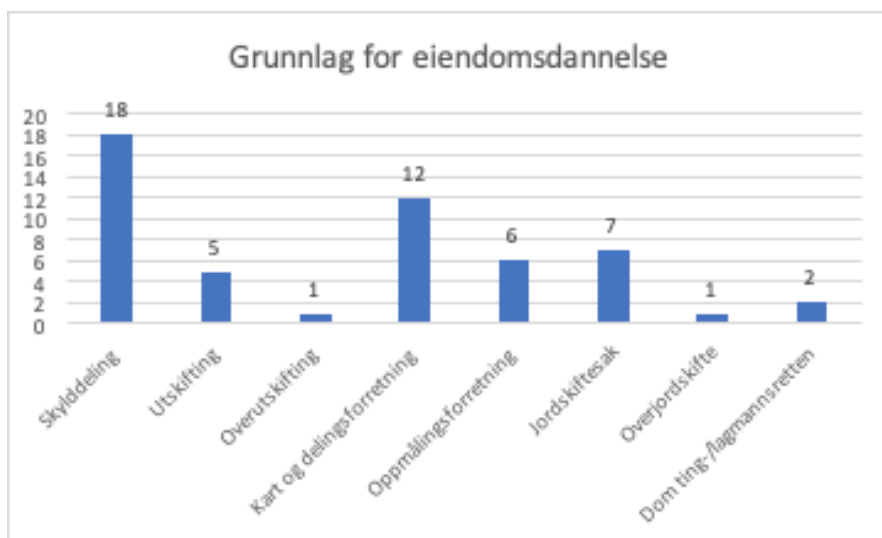
Figur 40: Forhold som påklages ved krav om retting av matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26.

Figur 40 viser hvilke forhold som er gjenstand for klage ved krav om retting etter matrikkelloven § 26. Denne fremstillingen viser alle klager som er hjemlet i bestemmelsen, uavhengig av hvilket ledd. I seks av sakene ble det påklaget flere enn ett forhold. De fem forholdene omfavner derfor litt bredere enn kun krav om retting fra hjemmelshaver/rettighetshaver. Sakene som omfattes av «*sletting*» er i hovedsak klager på kommunens korrigerende av matrikkelen på eget initiativ. Typisk for disse sakene er at kommunen har slettet en matrikkelenhet fra kartet uten å undersøke eierforhold, eller ved at en part hevder eierskap til et punktfeste/sirkeleieendom som kommunen sletter. Under «*hjemmelsforhold*» finner man saker som typisk retter seg mot teiger som sammenføres med en eiendom som følger av et krav fra en privatperson. Klager vil da i stor grad være rettet mot kommunens vedtak om retting, fra en annen part som hevder eierskap til den samme teigen. «*Rettigheter*» er knyttet til saker hvor en rettighetshaver påklager et vedtak som kan forstyrre rettstilstanden til bruksrettigheten, eller hvor rettighetshaver simpelthen ønsker å forsikre seg om at rettstilstanden bevares ved at den føres inn i matrikkelen. «*Bygningsopplysninger*» retter seg i hovedsak mot bygningstyper og godkjent bruk.



Figur 41: Klager rettet mot grenseforløp ved krav om retting av matrikkelen, jf. matrikkeloven § 26.

Som Figur 41 viser har vedtaket i 14 av 41 saker knyttet til krav om retting av grenseforløp i matrikkelen blitt opphevet av fylkesmannen.



Figur 42: Grunnlag for eiendomsdannelse i saker hvor det kreves retting av grenseopplysninger i matrikkelen.

Figur 42 viser grunnlaget for eiendomsdannelse for eiendommene tilknyttet klagesaker hvor klager krever retting av opplysninger om grense i matrikkelen, jf. matrikkeloven § 26. Stiftelsesgrunnlaget er hentet fra klagesakene og grunnboken til de respektive eiendommene.



Figur 43: Antall saker etter matrikkelloven § 26 knyttet til krav om retting av grenseforløp, hvor grunnlaget for klage defineres som et privatrettslig forhold av fylkesmannen.

Vi ønsket å undersøke hvor mange av klagesakene i forbindelse med fremsatt krav om retting av matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26, hvor klagegrunnlaget var grenseforløp, som handlet om privatrettslige forhold. Dette ble kodet ved at fylkesmannen direkte refererte til privatrettslige forhold i vedtaksbrevet. Fremstillingen i figur 43 er utledet fra de 41 sakene som omhandler grenseforløp i figur 41. Resultatet viser at klagegrunnlaget i 29 av 41 saker hvor klager krevde retting av grenseforløpet med hjemmel i matrikkelloven § 26, var underliggende privatrettslige forhold.

4.2 Casestudier

Casestudiene som presenteres i det følgende har som formål å redegjøre for klageadgangen etter forvaltningsloven og kompleksiteten ved klagesaksbehandling etter matrikkelloven. Sakene er valgt fordi de begge er omfattende og gjelder forhold som er relevant for å vise omfanget av klagesaker etter matrikkelloven. Hver av sakene er representert kun ved vedtaksbrev i den kvalitative studien, men den komplette saksmappen avslører hvor krevende og langvarig saksbehandlingen kan være både for part og forvaltning.

4.2.1 Case 1

Dag 0	Grunneier sendte inn søknad om fradeling
Dag 58	Søknaden ble godkjent
Dag 86	Kart- og delingsforretningen ble avholdt
Dag 175	Fradelingen avsluttet
Dag 177	Målebrevene ble tinglyst
Dag 933	Grunneier sendte inn klage på forretningen
Dag 975	Kommunen svarer grunneier i form av brev
Dag 987	I kommunens klagebehandling blir kartforretningen opprettholdt

Dag 1241	Avholdt møte mellom klager og kommunen
Dag 1246	Klager kommenterer tvisten ved brev til kommunen
Dag 1319	Klager kommenterer tvisten ved brev til kommunen
Dag 1325	Sak blir oversendt til fylkesmann for klagebehandling
Dag 1338	Saken blir supplert via E-post fra kommunen
Dag 1400	Saken blir supplert via E-post fra kommunen
Dag 1527	Saken blir supplert via E-post fra kommunen
Dag 1540	Fylkesmann stadfester kommunens vedtak
Dag 1570	Part tilstede på forretningen kom med uttalelse om forholdene på forretningen
Dag 1583	Kommunen oversender saksdokumentene til sivilombudsmannen
Dag 1590	Sivilombudsmannen bekrefter til grunneier at klagen er mottatt
Dag 1639	Korrespondanse mellom sivilombudsmann og klager
Dag 1639	Sivilombudsmannen ber om at fylkesmannen redegjør for sin forståelse for saken
Dag 1689	Sivilombudsmannen påminner fylkesmannen at det ikke er blitt gitt tilbakemelding på om henvendelsen sendt på dag 1639 er mottatt
Dag 1693	Fylkesmann svarer på henvendelsen sendt på dag 1639
Dag 1701	Siste korrespondanse mellom sivilombudsmannen og fylkesmannen
Dag 1759	Sivilombudsmannen i brev formidler at uttalelsen i forbindelse med saken er forsinket
Dag 1791	Sivilombudsmannen kommer med sin uttalelse
Dag 1841	Fylkesmannen endrer sitt vedtak i lys av uttalelsen fra sivilombudsmannen
Dag 1853	Kommunen i brev til grunneier informerer at det i lys av det nye vedtaket vil være naturlig å ta utgangspunkt i delingsvedtaket av 2009, og at det vil bli gjennomført ny saksbehandling etter den nye loven (matrikkelloven).

For å anonymisere vil part i saken videre bli referert til som grunneier, og aktuell kommune vil bli ikke nevnt. For en oversikt over saksgangen se tabellen ovenfor.

Klagesaken i case 1 handler om en kart- og delingsforretning etter dagjeldende lov som var delingsloven. Grunneier sendte inn søknad om oppmåling for å få fradelt eiendom til fritidsbebyggelse i 2009. Underveis på forretningen oppstod det noe uenighet mellom de forskjellige grunneierne tilstede som førte til at naustet ble fradelt, og fikk eget bruksnummer. Dette til tross for at det i søknaden kun var oppgitt at det skulle bli fradelt en grunneiendom. Protokollen ble skrevet på stedet og underskrevet av alle parter, og målebrev ble tinglyst deretter.

Tidlig i 2012 klager så grunneier på det faktum at det ble målt opp 2 bruksnumre istedenfor ett, og det klages videre på at gebyret er for høyt. Kommunen svarer på dette ved at grunneier ga sitt samtykke til denne fradelingen ved å signere på protokollen ved forretningen.

Kommunen godtar videre at det vil bli redusert gebyr tilsvarende 1 saksbehandlingsgebyr (1.252kr). Grunneier godtar ikke svaret fra kommunen, og det prøves å oppnå enighet mellom kommune og grunneier ved møte og korrespondanse i form av brev. Kommunen fastholder dog på den tidligere avgjørelsen og saken blir dermed sendt til fylkesmannen for behandling.

Fylkesmannen finner ikke at det ved forretningen har blitt begått noen saksbehandlingsfeil. Videre viser fylkesmannen at grunneiers klage på at det ble opprettet 2 enheter syntes å være fordi gebyrbeløpet ble høyere ved registrering av 2 enheter istedenfor 1. Fylkesmannen stadfester deretter kommunens vedtak. Etter fylkesmannens vedtak står fortsatt grunneier fast på at det kun var søkt om fradeling av 1 enhet, og klager videre til sivilombudsmannen.

Sivilombudsmannen kommer fram til at forretningen ikke har blitt gjennomført i samsvar med delingstillatelsen. Sivilombudsmannen kommer fram til at bestyreren av forretningen ikke har myndighet til å beslutte at det skal fradeles flere grunneiendommer enn hva som framgår av delingssøknaden, på en forretning. Videre ber Sivilombudsmannen at fylkesmannen bør vurdere saken på nytt ved bakgrunn i uttalelsen.

Ved ny vurdering kommer fylkesmannen til samme konklusjon som sivilombudsmannen og omgjør sitt tidligere vedtak. Saken viser at det er ikke alltid like sikkert at vedtakene fylkesmannen kommer fram til er riktig. Klageløsningen med at man dermed kan klage videre til sivilombudsmannen, virker å fungere bra.

4.2.2 Case 2

Klagesaken som utgjør case 2 ble valg grunnet svært kompleks og lang saksbehandling. Saken er fortsatt under behandling i forvaltningen og vil av den grunn anonymiseres. Vi vil derfor gi et kort sammendrag av saken, uten å gi konkrete opplysninger om innholdet som kan virke avslørende for sakens parter.

Utgangspunktet for case 2 er en offisiell klage på et vedtak fattet av kommunen.

Vedtaksdatoen vil heretter refereres til som dag 0.

Dag 0	Kommunen varsler gjennomføring av tiltak etter matrikkelloven
Dag 23	Tiltak etter matrikkelloven gjennomføres
Dag 28	Kommunalt vedtak

Dag 34	Klager sender merknader til vedtaket
Dag 87	Kommunen avviser merknader og stadfester vedtaket
Dag 98	Formell klage fremsatt
Dag 190	Krav om matrikulering fremsettes av klager
Dag 240	Avslag på krav om matrikulering
Dag 240	Kommunalt vedtak
Dag 260	Formell klage fremsatt
Dag 286	Avslag på klage
Dag 300	Krav om oversendelse av klagen til fylkesmannen
Dag 308	Korrespondanse fra kommunen til fylkesmannen
Dag 618	Fylkesmannen opphever kommunens vedtak
Dag 636	Kommunalt vedtak
Dag 641	Krav fremsatt fra klager til fylkesmannen
Dag 651	Korrespondanse fra fylkesmannen til kommune
Dag 657	Formell klage fremsatt
Dag 685-750	Korrespondanse i forbindelse med fylkesmannens saksbehandling
Dag 769	Fylkesmannen opphever kommunens vedtak
Dag 808	Avslag på klage
Dag 815	Kommunen varsler gjennomføring av tiltak etter matrikkelloven
Dag 832	Gjennomføring av tiltak etter matrikkelloven
Dag 854	Formell klage fremsatt
Dag 972	Purring på fremsatt klage
Dag 1134	Purring på fremsatt klage
Dag 1240	Avslag på klage
Dag 1270-1298	Generell korrespondanse fra klager og kommune vedrørende klagesaksbehandling hos fylkesmannen
Dag 1533	Fylkesmannen opphever kommunens vedtak
Dag 1553	Krav fremsatt av klager til fylkesmannen
Dag 1576	Generell korrespondanse vedrørende krav fremsatt til fylkesmannen
Dag 1696	Fylkesmannen gir medhold til klager vedrørende fremsatt krav
Dag 1764	Kommunen varsler gjennomføring av tiltak etter matrikkelloven
Dag 1781	Gjennomføring av tiltak etter matrikkelloven
Dag 1785	Generell korrespondanse

Dag 1805	Formell klage fremsatt
Dag 1822	Purring på gjennomføring av tilkjent krav av dag 1696
Dag 1840	Avslag på klage
Dag 1875	Krav om oversendelse av klagen til fylkesmannen
Dag 1891	Klage oversendt fra kommune til fylkesmannen
Dag 1913- 1939	Generell korrespondanse vedrørende klagesaksbehandling hos fylkesmannen
Dag 2122	Krav fra klager om behandling av fylkesmannens vedtak

Tabellen over viser en redegjørelse for saksgangen i den valgte saken. Den ligger fortsatt til behandling hos fylkesmannen etter siste klage og oversendelse (dag 1875). Tabellen beskriver viktige hendelser i en forenklet tidslinje. Saken omfatter flere forskjellige vedtak fra både kommune og fylkesmann, samt flere forskjellige klager fra part. Det er viktig å poengtere at ikke all korrespondanse i saken har blitt vektlagt nok til å innlemmes i tidslinjen.

Hovedsakelig er den bemerkede korrespondansen ettersending av dokumentasjon i forbindelse med saksbehandlingen til fylkesmannen. Generell korrespondanse mellom klager og kommune, som ikke gjelder enten krav om oversendelse av klage til fylkesmannen, eller purring på gjennomføring av vedtak, er ekskludert fra tidslinjen.

Det som spesielt fremgår av denne enkeltsaken, er hvor lang saksbehandlingstiden er. Utgangspunktet for saken er en relativt begrenset matrikulær problemstilling, hvor fylkesmannen opphever kommunens vedtak. Fremfor å føye seg etter klageinstansens instruksjoner, fatter kommunen nye vedtak. Det kommer frem i saksdokumentene at kommunen ved tre anledninger ikke følger korrekt forvaltningspraksis etter at de avviser klage og klager må purre på kommunen for at saken skal videresendes til klageinstansen for ny realitetsbehandling.

Frem til dags dato har fylkesmannen hatt tre kommunale vedtak til behandling i denne saken og har opphevet samtlige. Det viser seg ved en mer inngående analyse av denne enkeltsaken at kommunen ikke retter seg etter fylkesmannens prinsipielle avklaringer i de gitte matrikulære problemstillingene. I lys av den tidligere gjennomførte saksbehandlingen er det nærliggende å tro at saken ikke avsluttes med det første. Kommunen viser liten gjennomføringsvilje, selv med pålegg fra et overordnet forvaltningsorgan om å realitetsbehandle vedtakene på nytt.

Kapittel 5: Drøfting

5.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi først drøfte underproblemstilling 1 og deretter underproblemstilling 2. For å besvare underproblemstilling 3 vil eksempler på prinsipielle avklaringer fra fylkesmannen i tilknytning til forholdene i underproblemstilling 1 og 2. Dette vil bli brukt for å besvare hovedproblemstillingen. Drøftingene vil skape grunnlaget til å komme med en konklusjon som vil bli presentert under kapittel 6. Det vil bli vist til figurer og funn presentert i resultatkapittelet.

5.2 Hva klages det på ved en oppmålingsforretning, jf. matrikkelloven § 33?

For å besvare denne underproblemstillingen viser vi til analysene i punkt 4.1.7

Oppmålingsforretning, jf. matrikkelloven § 33 med tilhørende underpunkter, og figur 34 til 39 i resultatkapittelet. Vi vil gå dypere inn i hva disse figurene viser, og hvorfor resultatene kan være slik de er. Vi vil bruke eksempelsaker for å illustrere spesifikke forhold vi skal drøfte.

5.2.1 Forhold påklaget ved oppmålingsforretning

Figur 34 viser at det er 62 saker som er blitt påklaget etter matrikkelloven § 33. Disse klagesakene er fordelt slik:

52 av sakene er klaget på etter § 33 første ledd, 9 etter § 33 andre ledd og 1 etter § 33 tredje ledd.

Figur 35 viser en oversikt over hvilke forhold det er søkt oppmålingsforretning etter.

Reelt sett er det 113 saker som angår oppmålingsforretning i datamaterialet vårt, men kun 62 saker som er påklaget med hjemmel i matrikkelloven § 33. Dette skyldes at i alle sakene som gjelder gebyrfastsettelse etter matrikkelloven § 32, er det avholdt en oppmålingsforretning. Det vil si at fremstillingen som viser fordelingen av på hvilket grunnlag det ble avholdt oppmålingsforretning (se figur 35), også viser saker hvor klagegrunnlaget ikke er hjemlet i matrikkelloven § 33.

Figur 35 viser da alle forholdene det er avholdt oppmålingsforretning etter. Det er to kategorier som skiller seg ut. Følgende forhold har vært grunnlaget for avholdt oppmålingsforretning i datamaterialet vårt:

- 41 opprettelse av ny grunneiendom, jf. matrikkeloven § 6 bokstav a
- 1 opprettelse av nytt jordsameie, jf. matrikkeloven § 6 bokstav a
- 1 opprettelse av ny festegrund, jf. matrikkeloven § 6 bokstav a
- 2 matrikulering av umatrikulert grunn, jf. matrikkeloven § 6 bokstav b
- 45 klarlegging av eksisterende grense, jf. matrikkeloven § 6 bokstav d
- 8 arealoverføringer, jf. matrikkeloven § 6 bokstav d
- 13 grensejusteringer, jf. matrikkeloven § 6 bokstav d
- 2 nytt/endret uteareal for eierseksjoner, jf. matrikkeloven § 6 bokstav e

En typisk klagesak etter matrikkeloven § 33 er sak 2012/5122-4 fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Klager i dette tilfellet klaget på at det ved oppmålingen av de nye grensemerkene resulterte i et stort avvik fra de tidligere grensemerkene som ble fastlagt ved kart- og delingsforretningen i 1985. Kommunen redegjorde for avviket ved følgende:

”Eiendommen ble opprettet ved kart- og delingsforretning 5.7.1985. Det fremgår av protokoll for kartforretning side 2 at grensemerke nr.1 kom ut av posisjon på grunn av nedsetting i vanskelig underlag, men protokollen sier ikke noe om hvor stort avvik det er mellom fysisk grensemerke i marken og teoretiske koordinater på målebrevet. Geodatakontoret har grunn til å tro at dette avviket lå innenfor hva som var akseptabelt avvik.»

Fylkesmannen i denne saken stadfestet kommunens vedtak, med bakgrunn i at vurderingene gjort av kommunen angående partens påstand om avvik var gjort i tråd med lov og ble vurdert som tilstrekkelig.

Da det var en stor overvekt av klagesaker hjemlet i matrikkeloven § 33 første ledd, var det av interesse å se nærmere på hvilke forhold klager fremhevet. Figur 38 viser hvilke forhold som klages på ved oppmålingsforretningen etter matrikkeloven § 33 første ledd. I flere av sakene har klager klaget på flere enn ett forhold. Følgende presenteres antall saker hvor klagen etter matrikkeloven § 33 første ledd rettes mot flere enn ett forhold:

- 3 tilfeller hvor det er klaget på avvik fra tidligere forretning og protokoll
- 1 tilfelle hvor det er klaget på avvik fra tidligere forretning og matrikkelføring
- 7 tilfeller hvor det er klaget på avvik fra tidligere forretning og god landmålerskikk
- 1 tilfelle hvor det er klaget på protokollen og mangel på varsling
- 1 tilfelle hvor det er klaget på god landmålerskikk og matrikkelføringen.

Det vil av denne grunn være et avvik mellom totalt antall klagesaker i Figur 38 som viser forhold påklaget etter matrikkelloven § 33 første ledd, og Figur 34 som viser antall klagesaker hjemlet i de forskjellige leddene i matrikkelloven § 33.

Resultatene fremstilt i Figur 38 viser at det er flest tilfeller hvor det klages på at de nye grensemerkene dannet på oppmålingsforretningen, avviker fra tidligere avholdt forretning. Dette avviket er i stor grad basert på partens oppfatning av grenseforløpet. Det klages på avvik fra tidligere forretning av forskjellige årsaker. Eiendommene kan bli mindre som følger av det nye grenseforløpet, eller få en annen arrondering. Tidligere forretningstyper vil også medføre variert kvalitet på grensens registrering. Denne unøyaktigheten fører til usikkerhet for grunneiere da de har forholdt seg til grensene fra tidligere forretninger. Avvik fra tidligere forretning vil drøftes ytterligere under punkt «5.2.2 Avvik fra tidligere forretning».

Figur 38 viser at det er 11 tilfeller hvor det er klaget på forholdet «*god landmålerskikk*». Dette er et vesentlig antall tatt i betraktning av at det er 52 klagesaker påklaget etter første ledd. God landmålerskikk utgjør dermed i snitt litt over 1/5 av forholdene klaget på etter matrikkelloven § 33 første ledd. I sak 2017/2730-8 fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus rettet klagende part klagegrunnet mot god landmålerskikk. I forkant av en oppmålingsforretning var landmåler på besiktigelse av grenseforløpet som skulle klarlegges i henhold til tidligere målebrev. Ved besiktigelsen flyttet landmåler på et grensemerke, uten at partene var innkalt og dermed ikke til stede. Klager hadde imidlertid observert hendelsen og påpekt forholdet ved oppmålingsforretningen. Landmåler informerte om at merket var flyttet i tråd med koordinater fra målebrevet og bemerket klagen i protokoll. Ved matrikkelføring av forretningen ble vedtaket påklaget. Kommunen avviste klagen og fylkesmannen prøvde saken. Fylkesmannen uttaler i sin vurdering at

«Fylkesmannen mener det ikke er i samsvar med god landmålerskikk å flytte på et grensemerke uten at noen av partene var til stede før oppmålingsforretningen. Det er også i strid med føringene i matrikkelloven § 33, jf. dennes ordlyd og forarbeidene sitert over, ettersom landmåleren markerte en grense som det ikke var enighet om. Alle partene burde vært til stede da målingen og flyttingen av merket i bekken skjedde dersom enighet ble oppnådd, altså i den forstand at det burde blitt gjort under oppmålingsforretningen...Det har altså skjedd en saksbehandlingsfeil. Landmåler kunne imidlertid foretatt en midlertidig måling og merking av grensene i forkant».

Bruddet på god landmålerskikk kan rettes mot disposisjonsprinsippet. Ved at landmåler flytter og måler en grense som ikke er forenlig med partenes påstander, fratras partene eierskap i

saken. Til tross for bruddet, ble vedtaket opprettholdt av fylkesmannen, da forholdet ikke ble bestemmende for partenes rettigheter eller eiendommens rettstilstand, jf. forvaltningsloven § 41.

5.2.2 Avvik fra tidligere forretning

Figur 39 viser stiftelsesgrunnlaget til grensene i klagesaker hvor det klages på avvik fra tidligere forretning. Ved en gjennomgang av disse sakene har vi sett på de tidligere avholdte forretningene, samt om vedtakene er blitt opphevet eller opprettholdt av fylkesmannen. Med offentlig tillatelse menes det i denne sammenheng delingsstillatelse, reguleringsplan eller seksjoneringsvedtak.

Antagelsen vår var at det var eiendommer med stiftelsesgrunnlag i forretninger avholdt før delingsloven trådte i kraft i 1980 som var bakgrunnen for disse avvikene. Bakgrunnen for denne antagelsen er den varierende kvaliteten både på gjennomføringen, samt kompetansen til de som holdt forretningene før 1980. «*Frå 1980 skulle det utførast nøyaktig oppmåling ved deling, og etablering av festegrunn for meir enn ti år, og alle kommunane vart pålagt å opprette ei oppmålingsstyremakt som skulle sørge for dette*» (Mjøs og Leiknes, 2017, s. 399). Delingslovens formål defineres gjennom formålsparagrafen, jf. delingsloven § 1-1: «*Lovens formål er å sørge for at grensene for grunneiendom og festegrunn blir nøyaktig merket, målt og kartfestet*». Basert på dette er det grunn til å tro at forretningene etter at delingsloven med tilhørende forskrifter og normer, ikke skulle være skyld i disse avvikene. Det er rimelig å anta at forretninger avholdt før 1980, uten like skjerpede krav til nøyaktighet og kartfesting, skal utgjøre størsteparten av sakene hvor det klages på avvik mellom oppmålingsforretning og tidligere avholdt forretning.

Som Figur 39 viser stemmer dette til en viss grad. Det er 2 forretningstyper som skiller seg ut, det er kart- og delingsforretning avholdt etter delingsloven og skylddelingsforretninger. Totalt er det 11 saker hvor part har begrunnet klagen med avvik fra tidligere avholdt kart- og delingsforretning etter delingsloven og 11 saker hvor avviket stammer fra tidligere avholdt skylddelingsforretning.

Figuren viser at det er totalt 4 saker som er blitt opphevet med bakgrunn i at det er klaget på avvik fra tidligere forretninger. Disse er fordelt slik:

- 1 sak med avvik fra tidligere kart- og delingsforretning etter delingsloven
- 1 sak med avvik fra offentlig tillatelse (seksjoneringsbegjæring)

- 2 saker med avvik fra digitale måledata fra Statens vegvesen

De 2 sakene hvor det foreligger digitale måledata fra Statens Vegvesen illustrerer et nullfull fordi dette stammer fra den samme kommunen hvor det er blitt brukt feil rettsanvendelse ved 2 anledninger. Sakene med digitale måledata fra Statens Vegvesen er saker hvor det skulle bli foretatt måling inn mot vei som er eid av Statens Vegvesen. Statens Vegvesen møtte ikke opp med representant på forretningene, men hadde tilsendt data/opplysninger om hvor grensene mot veien burde ligge. Dataene til Statens Vegvesen stammer fra digitale vegkart med presise målinger.

Resultatet som viser at det bare er 4 slike saker som er opphevet kan gi et skjevt bilde av realiteten bak klagesakene. I de fleste tilfellene hvor det klages på avvik mellom tidligere forretning og resultatet av nylig avholdt oppmålingsforretning, er den juridiske problemstillingen knyttet til oppfatning av rettslig grunnlag for grensen eller feil oppfatning av faktiske forhold. Det er typisk for disse sakene at parten sin påstand bygger på enten faktiske forhold i marken, eller tidligere registrering i matrikkelkartet som er ført inn med unøyaktighet. I slike saker vil ofte partene ha motstridende påstander, som fører til registrering av omtvistet grense/teigareal, jf. matrikkelloven § 33 andre ledd. Disse forholdene har hverken kommunen eller fylkesmannen kompetanse til å avgjøre. Privatrettslige forhold må avklares ved enten at partene inngår en avtale seg imellom, eller ved at tvisten fremsettes for tingretten eller jordskifteretten. Resultatene fra datamaterialet og vår analyse tyder på at kommunene i stor grad gjennomfører oppmålingsforretninger i tråd med lov og forskrift.

Vi finner i analysen ett tilfelle hvor fylkesmannen har opphevet kommunens vedtak i en sak hvor det klages på avvik mellom ny grense og partens påstand. Det tilfellet finner vi i sak 2016/624 fra Fylkesmannen i Østfold. Klager legger til grunn et gammelt målebrev for påstanden om at et grensepunkt for en innløst festetomt ikke er plassert riktig i marka. Saken ble opphevet på grunn av rettsanvendelsesfeil fra kommunen, da de ikke markerte i protokoll og ved matrikkelføringen av grensene at det forelå en tvist om grenseforløpet, jf. matrikkelloven § 33 andre ledd. Avviket ble forklart av kommunal landmåler og sådan ikke ansett av fylkesmannen som et berettiget klagegrunnlag.

Mange grunneiere tror at grensene i matrikkelkartet er de riktige grensene. I noen tilfeller kan dette være korrekt og i andre ikke. Som nevnt i teorikapittelet er grensene i matrikkelen registrert med forskjellig nøyaktighet, ut ifra hvilket stiftelsesgrunnlag grensene er registrert

med. Dette kan ses ved fargekoden på grensene. En part uten forkunnskaper, som ikke har sett på tegnforklaringen i kartet, kan overse det faktum at grensen ikke er registrert med høy nøyaktighet. Dette kan bidra til en feil oppfatning av grenseforløpet og være en forklaring på at det er mange tilfeller hvor klager retter klagen mot avvik fra tidligere forretning. Det fremgår av forholdet mellom vedtak opphevet og opprettholdt av fylkesmannen vedrørende klager rettet mot avvik fra tidligere forretning, at parten kan misforstå klageretten ved oppmålingsforretning. Av 33 klager rettet mot avvik fra tidligere forretning, har fylkesmannen opphevet kommunens vedtak kun ved 4 anledninger. To av disse var knyttet til én kommunes feil rettsanvendelse i forbindelse med digitale måledata fra Statens vegvesen. Funnet tyder på at parten anser et avvik mellom påstand og faktisk oppmålt grense som klagegrunnlag med hjemmel i matrikkelloven og forholdet bærer klagerett. Resultatene viser at fylkesmannen ikke er av den oppfatning at avvik fra tidligere forretning kan anses som et forvaltningsrettslig klagegrunnlag.

5.2.3 Prinsipielle avklaringer knyttet til oppmålingsforretning

Vi har gjennom analysen av klagesaker forsøkt å finne gode eksempler på at fylkesmannen gir kommunene prinsipielle avklaringer knyttet til det matrikulære forholdet klagen rettes mot. I saker som gjelder oppmålingsforretning fant vi noen eksempler som konkretiserer lovens ordlyd godt.

I sak 2011/1517 fra Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder klages det på gjennomføring av oppmålingsforretning, med grunnlag i flere forhold. Klager vektlegger bestyrers habilitet, brudd på god landmålerskikk og generelt dårlig praksis fra kommunens landmåler ved gjennomføring av forretningen. Fylkesmannen anser ikke habilitetsvurderingen som i strid med forvaltningsloven § 6. Det forholdet fylkesmannen spesielt bemerker i vurderingen av saken, er knyttet til god landmålerskikk og særlig disposisjonsprinsippet. Bestyrer på forretningen har målt inn flere punkter enn det partene har beskrevet i sine påstander, samt gjennomført deler av forretningen uten at klager var til stede. Kommunen viser til at det er «*prosedyre i kommune å ta med gjenfunne og nyinnmålte bolter*». I sin behandling har fylkesmannen bedt Kartverket om en uttalelse om saken, hvor Kartverket følgende uttaler:

«Landmåleren skal gjøre seg kjent med sakens rammer og gjennomføre oppmålingsforretningen i henhold til disse. Landmåler skal be partene klarlegge og beskrive grenser og retter innenfor oppmålingsforretningens rammer. Landmåler skal tilstrebe at alle opplysninger som har betydning for forretningen kommer frem».

Fylkesmannen viser videre til at det ikke var enighet mellom partene om grensen og at landmåler heller ikke har målt og registrert klagers påstand om grenseforløpet. Avslutningsvis i fylkesmannens vurdering bemerkes det at

«Fylkesmannen viser også i denne sammenheng til disposisjonsprinsippet ... Uavhengig av hvilken fremgangsmåte kommunen velger, så er det viktig at landmåler sørger for at partene klarlegger og beskriver grenser og retter, og sørger for at saken blir tilstrekkelig opplyst. Vi ber kommunen merke seg dette».

Fylkesmannen opphever kommunens vedtak om matrikkelføring, samtidig som det gis veiledning og avklaring knyttet til det konkrete matrikulære forholdet kommunen har vurdert feil.

I sak 2016/13318 fra Fylkesmannen i Hordaland avgir fylkesmannen en prinsipiell avklaring av forholdet mellom matrikkelloven §§ 33 første ledd og 33 tredje ledd tredje punktum. Saken omhandler et påstått avvik mellom utsatt oppmålingsforretning og offentlig tillatelse – seksjoneringsbegjæring. I forbindelse med opparbeidelse av både felles og private utearealer ble det søkt om utsatt oppmålingsforretning. Eierseksjonene med private utearealer fikk midlertidige bruksrettsgrenser registrert i matrikkelen.

Ved fullføring av utsatt oppmålingsforretning ble grensepunktene fra seksjoneringsbegjæringen merket med påler i terrenget. Flere av de påviste punktene viste seg å havne på et areal hvor utbygger hadde gjennomført tiltak, som felles hellebelagt gangvei. Landmåler valgte da å flytte grensepunkter for den ene eierseksjonen i strid med offentlig tillatelse. Hjemmelshaver for eierseksjonen klager, med grunnlag i at landmåler i tråd med eierseksjonssameiets påstander flyttet grensen hans, i strid med bruksrettsgrensen.

Fylkesmannen argumenterte med at hjemmelshaver for den gjeldende eierseksjonen sin påstand ikke ble tildelt nødvendig vekt da landmåler skulle «merke og måle grensene i tråd med partenes påstander». Videre i vurderingen vises det til at kommunens vurdering av matrikkelloven § 33 tredje ledd tredje punktum er feil rettsanvendelse, da denne bestemmelsen må ses i lys av § 33 første ledd. Fylkesmannen avklarer forholdet som følger:

«Ved at den som utfører forretningen her er gitt myndighet til å «samtykke i» mindre avvik forutsetter dette at det er enighet mellom partene på forretningen om de avvik som skal gjøres. Den som utfører forretningen er altså ikke gitt myndighet til å fastsette grenser i strid med partenes vilje, jf. hovedregelen i ML § 33 første ledd».

Fylkesmannen konkluderer med at landmålers myndighet til å «samtykke i mindre avvik» ikke kan gå på bekostning av partenes påstander, disposisjonsprinsippet, til tross for utvidet myndighet gitt i matrikkelloven § 33 tredje ledd tredje punktum. Denne avklaringen kan knyttes direkte til Aadland (2011b) sin beskrivelse av «God landmålerskikk», hvor disposisjonsprinsippet settes som et premiss for at en oppmålingsforretning er gjennomført i tråd med lov og regler.

5.3 Hva klages det på ved krav om retting av matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26?

For å besvare underproblemstillingen må det rettslige spørsmålet drøftes i lys av resultatene fra analysen. Det vil i drøftingen vises til punkt 4.1.8 Krav om retting av matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26 og figur 40 til 43. Gjennom analysen har vi undersøkt forskjellige forhold ved klagesakene generelt og krav om retting spesielt.

5.3.1 Forhold påklaget ved krav om retting

Som vist i resultat-kapittelet er det grenseforløp som oftest er gjenstand for klage ved krav om retting av matrikkelen etter matrikkelloven § 26. Dette innebærer både retting av grenser som etter klagers påstand ligger feilført i kartet, og klager rettet mot vedtak om endring av grenseforløp i matrikkelkartet uten entydig dokumentasjon.

I sak 2015/4631 fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal krevde en part retting av matrikkelkartet med bakgrunn i angivelser fra en skylddelingsforretning. Vedtaket om retting ble opphevet etter klage fra en annen berørt part. Opprinnelig rekvirent klaget på opphevingen og fremhevet at det ikke var snakk om noen endring av grenseforløpet, men en retting av grensen i det digitale kartet. Fylkesmannen gav klager medhold og opphevet kommunens vedtak, med anmodning om å gjennomføre de påkrevde rettingene av feil i matrikkelen. Fylkesmannens vedtak ble gjort på grunnlag av at klager oppfylte dokumentasjonskravet da hun fremviste entydig dokumentasjon på at opplysningene om grenseforløpet i matrikkelen var feil.

Når parter krever retting av grenseforløp i matrikkelen og klager på kommunens påfølgende vedtak, er den *egentlige* gjenstanden for klagen selve registreringen av grensen i matrikkelkartet. Figur 40 viser at 41 av 68 saker etter matrikkelloven § 26, er knyttet mot krav om retting av grenseforløp. Det går igjen i sakene at selve grunnlaget for kravet om retting er avvik mellom partens oppfatning og det som er registrert i kartet. Matrikkelkartet er basert på

forskjellige registreringer og disse kan ha en viss feilmargin avhengig av hvilket stiftelsesgrunnlag grensen er registrert med. Det kan også forekomme registreringsfeil når grenser skal legges inn i matrikkelen. Partens oppfatning av hvordan grenseforløpet egentlig skal være, kan være påvirket av en etablert bruk som ikke er i samsvar med det rettslige grunnlaget for grensen. Dette skaper en vanskelig situasjon for forvaltningen, da hverken kommunen eller fylkesmannen har kompetanse til å fatte avgjørende vedtak om rettsfastsetting. Dette kan være en av faktorene som spiller inn når man ser på den relativt høye andelen vedtak knyttet til grenseforløp, hjemlet i matrikkelloven § 26 som blir opphevet av fylkesmannen ref. Figur 41 (14 av 41).

I tillegg til grenseforløp kreves det retting av bygningsopplysninger, hjemmelsforhold og rettigheter. Det fremkommer av materialet at sakene som omhandler retting av bygningsopplysninger i matrikkelen ofte er krav om feil oppføring av bygningstype i matrikkelen. Det vises i teorikapittelet til at bygninger oppført før 1983 ikke er registrert i matrikkelen med grunnlag i kommunal tillatelse eller lovlig etablert bruk. Dette er en feilkilde i matrikkelen som ofte kan medføre krav om retting med hjemmel i matrikkelloven § 26, tredje ledd. Resultatene viser at det totalt i vårt saksmateriale er syv klagesaker knyttet til krav om retting av bygningsopplysninger i matrikkelen.

Videre kommer det frem i resultatene at 11 klagesaker er knyttet til hjemmelsforhold ved matrikkelenheter i forbindelse med krav om retting etter matrikkelloven § 26. Disse sakene omhandler typisk eierløse teiger, eller teiger som er registrert med feil matrikelnummer og tilhørighet i matrikkelen. Et eksempel finner man i sak 2016/6901 fra Fylkesmannen i Østfold hvor kommunen etter rekvisisjon rettet hjemmelsforhold på en eierløs veiteig, slik at den ble tilført rekvirentens eiendom. Vedtaket ble påklaget av en berørt part, som hevdet eierskap til deler av veiteigen. Grunnlaget for hjemmelsforhold var ifølge fylkesmannen ikke tilstrekkelig dokumentert fra rekvirent og således ble vedtaket opphevet. Fylkesmannen avgjør ikke hjemmelsforholdene i disse sakene, men opphever vedtak om matrikulering. Dette følger av klageinstansens begrensede kompetanse etter forvaltningsloven § 34. Dette medfører at Fylkesmannen pålegger kommunen å tilbakeføre den eierløse teigen til opprinnelig tilstand i matrikkelen, men skal presisere at hverken kommunen eller fylkesmannen kan ta stilling til de privatrettslige forholdene. Dersom det ikke foreligger entydig dokumentasjon på hjemmelsgrunnlag, vil teigen forbli eierløs eller registreres som omtvistet i matrikelkartet.

Sakene som omfatter krav om retting av opplysninger tilknyttet rettigheter er i materialet vårt størst representert ved krav om føring av rettigheter som eget matrikkelnummer. Det er ikke hjemmel for å registrere bruksrettigheter i matrikkelkartet med egne matrikkelnumre, jf. opplistingen i matrikkelloven § 5 første ledd. Dette gjenspeiles i det lave antallet saker som handler om retting av opplysninger om rettigheter i matrikkelen. Det finnes likevel noen få eksempler fra materialet som omhandler rettigheter og rettighetsforhold.

I sak 2018/8174 fra Fylkesmannen i Hordaland ønsker et kraftselskap at kommunen skal rette matrikkelen slik at deres fallrettighet er registrert med eget matrikkelnummer i kartet. Fylkesmannen viser til at praksis etter tidligere lovgivning med å føre rettigheter i kartet ikke ble videreført ved matrikkellovens ikrafttredelse. Rettigheter blir etter praksis kun ført i bokdelen av matrikkelen, og krav om retting i forbindelse med ønske om egen matrikkelenhet for rettigheter i kartet blir således avvist på det rette av kommunen. Årsaken til at enkelte forsøker å kreve retting av matrikkelen med hensyn til rettigheter, kan ligge i at rettigheter som ble tildelt matrikkelnummer etter skylddelingsloven har blitt videreført i GAB og til slutt i matrikkelen, jf. matrikkelloven § 5 tredje ledd. Dette kan bidra til å skape forvirring hvorvidt bruksrettigheter faktisk kan registreres i kartdelen av matrikkelen, eller ikke.

Det bestemmende momentet som går igjen for klagesaker hvor fylkesmannen opphever kommunens vedtak knyttet til krav om retting av matrikkelen, er at rettingen har blitt gjennomført eller avvist på utilstrekkelig dokumentasjonsgrunnlag. Reglene for retting av matrikkelen kommer tydelig frem i både lov, forskrift og forarbeider og har i tillegg blitt supplert av departementet gjennom prinsipputtalelse fra 2012 og rundskriv H-15/18. Det er rimelig å stille spørsmål ved om kommunene gjennom veiledning fra departementet har bedret praksisen rundt klagesaksbehandling ved krav om retting av matrikkelen.

Bestemmelsen skiller seg fra de andre i den grad at det er en større andel vedtak som blir opphevet enn ved andre matrikulære forhold, som vist i punkt 4.1.5.3 Fordeling av fylkesmannens vedtak sett i lys av underproblemstilling 1 og 2.

5.3.2 Prinsipielle avklaringer knyttet til krav om retting av opplysninger i matrikkelen

Når vi har studert sakene har vi fokusert på å finne prinsipielle avklaringer fra fylkesmannen, som i hovedsak kan rettes mot de to underproblemstillingene. Videre skal vi vise til prinsipielle avklaringer fra enkeltsaker som er knyttet til krav om retting av opplysninger i matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26.

I sak 2016/4033 fra Fylkesmannen i Hordaland kreves det retting av informasjon om bygningsopplysninger i matrikkelen. Saken omhandler et krav om endring av bygningstype fra «fritidsbolig» til «helårsbolig» fordi parten hevdet at det var bygningens etablerte bruk. Fylkesmannen kommer i denne saken med en henvisning til SOMB-2007-90(2007 S 292). Sivilombudsmannen anfører saken at «*Bruken av en eiendom er ikke en egenskap ved eiendommen, men et uttrykk for eierens/brukerens disposisjoner og vil naturlig nok kunne forandres over tid*». Fylkesmannen bruker denne uttalelsen som en prinsipiell avklaring for å stadfeste at etablert bruk *ikke* kan anses som tilfredsstillende dokumentasjonsgrunnlag for å kreve retting av bygningsopplysninger i matrikkelen, selv om opplysningene er ført i matrikkelen før 1983. Denne avklaringen kan knyttes direkte til dokumentasjonskravet som stilles for krav om retting av matrikkelen og bør således fungere som en veileder for kommunene vedrørende sletting av matrikkelenheter, jf. matrikkelloven § 26 andre ledd.

I sak 2014/1837 fra Fylkesmannen i Hordaland krevde en part at kommunen skulle slette en matrikkelenhet basert på dokumentasjon fra en skylddeling over gården. Kommunens vedtak om sletting ble påklaget av en annen part, som hevdet eierskap til teigen og selv viste til dokumentasjon på hjemmelsforhold. Fylkesmannen viste i saken til at kommunens sletting av matrikkelenheten måtte oppheves og påpeker at «*når kommunen ikke har opplysninger om hvorfor teigen er ført inn i matrikkelen som den er, bør man etter Fylkesmannen sin mening være tilbakeholden med å slette enheten i matrikkelen*».

Fylkesmannen kom i denne saken med en prinsipiell avklaring med hensyn til kommunens myndighet som lokal matrikkelmyndighet til å slette enheter i matrikkelen. Det vises til at kommunene skal utøve særlig varsomhet vedrørende sletting av enheter, dersom registreringsgrunnlaget ikke er kjent. Det vises følgende til at kommunen bør avvende med korrigerende av matrikkelkartet til partene har løst tvisten om eierskap gjennom privatrettslige instanser.

De prinsipielle avklaringene fylkesmannen gir i sine vedtak kan virke veiledende for den kommunen vedtaket er rettet mot. Dataomfanget i oppgaven gjør at det er vanskelig å antyde at avklaringene medfører endret praksis hos kommunene. Vi har ikke funnet relevante sammenhenger som enten påviser eller avviser at fylkesmannens avklaringer fører til endret praksis. Det er etter vår forståelse heller ikke en praksis fra fylkesmannen at andre kommuner enn den som har fattet vedtaket blir opplyst om de prinsipielle avklaringene.

5.3.3 Privatrettslige forhold

I den opprinnelige gjennomgangen og analysen av klagesakene ble vi oppmerksom på at en stor mengde saker rettet seg mot privatrettslige forhold. Vi valgte derfor å gjennomføre nye analyser av et utvalg saker med klagehjemmel i matrikkelloven §§ 26 og 33. Utvalget består av 41 saker hvor det kreves retting av opplysninger om grense, jf. matrikkelloven § 26. For klager hjemlet i matrikkelloven § 33 ble alle 62 sakene inkludert i analysen. Hovedfokus var å avdekke om klagens grunnlag i utgangspunktet var et privatrettslig forhold og således ikke en forvaltningsrettslig problemstilling. Sakene som gjelder privatrettslige forhold etter matrikkelloven § 33, vises i Figur 36. Et typisk eksempel på privatrettslige forhold er rettsfastsettelse av grenseforløp, hvor klagers oppfatning avviker med enten resultatet fra en oppmålingsforretning eller matrikkelkartet som sådan. Fylkesmannen og kommunen som forvaltningsorganer har ikke myndighet til å gripe inn i den private eiendomsretten og kan kun realitetsbehandle avgjørelser som knytter seg til forvaltningens myndighetsutøvelse. I forbindelse med matrikkelloven vil myndighetsutøvelsen strekke seg til kommunens kompetanse som lokal matrikkelmyndighet, jf. matrikkelloven § 5 bokstav a. Kompetansen til å behandle privatrettslige eiendomstviser er forbeholdt domstolene, jordskifteretten eller partenes avtalefrihet.

I 21 av 32 saker hvor privatrettslige forhold er grunnlaget for klage etter matrikkelloven § 33, har fylkesmannen korrekt henvist partene til relevante instanser for å løse tvisten. Dette fremgår som en del av veiledningsplikten til forvaltningen og vi anser dette som en god praksis fra fylkesmannsembetene. I de resterende sakene har ikke fylkesmannen *direkte* henvist til korrekt instans, men har redegjort for at det underliggende rettsspørsmålet er av privatrettslig karakter.

Som ved saker etter matrikkelloven § 33, har vi undersøkt hvor mange av sakene knyttet til grenseforløp etter matrikkelloven § 26 som gjelder underliggende privatrettslige forhold. Grunnlaget for denne analysen er klagers hjemmelsgrunnlag. Figur 43 viser at 29 av 41 saker hvor klager krever retting av opplysninger om grense i matrikkelen handler om privatrettslige forhold.

Funnet kan tyde på at partene ikke alltid har fullstendig forståelse for hvilke matrikulære forhold som kan klages på etter matrikkelloven. Da matrikkelloven § 46 ikke er en fullstendig opplisting av forhold som medfører klagerett, kan parter mistolke hvilke forhold som faktisk

utløser klagerett etter matrikkelloven. Klagerett følger også enkeltvedtak definert ved forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

5.4 Juridisk bistand

Når vi har undersøkt klagesakene har vi valgt å legge til variabelen «juridisk bistand». Det er ikke et krav om at parter i klagesaker hyrer juridisk hjelp til å utforme klagen eller til å bistå i klageprosessen, men som nevnt under punkt 2.3.3 Forvaltningslovens regler for klage, er systemet komplisert. Det fremgår av andre resultater at det i mange tilfeller klages på forhold som ikke er underlagt forvaltningen. Ved å legge til variabelen har vi mulighet til å se på forholdet mellom klagesaker hvor klager har hatt juridisk bistand, og fylkesmannens tendens til å gi klager medhold. Vi anser dette forholdet som viktig å undersøke, da det kan være relevant for å påvise om det faktisk er nødvendig for parter å søke juridisk bistand i forbindelse med klagesaker etter matrikkelloven.

En part har krav på rettshjelp om parten ikke får ivaretatt sin egen interesse gjennom den normale veiledningsplikten som følger av forvaltningsloven, jf. NOU 2019:5, s 247.

Kostnader som oppstår ved anskaffelse av bistand, blir ikke nødvendigvis sett på som «nødvendige», og dermed ikke dekket, dersom det er grunn til å tro at part kunne fått dekket sitt interessebehov gjennom veiledningsplikten, jf. forvaltningsloven § 36.

I denne anledning kom vi fram til at det ville være interessant å se på om slik bistand ville øke sjansene for å få medhold eller ikke. Som Figur 32 viser *kan* det å anskaffe seg juridisk bistand øke mulighetene for at saken blir opphevet av fylkesmannen. Det er flere forhold som spiller inn og man kan ikke trekke en slutning om at juridisk bistand direkte fører til større sjanse for medhold fra fylkesmannen. Juridisk bistand i forbindelse med en klagesak kan være kostbart. Et eksempel på dette er sak 2015/1975 fra Fylkesmannen i Hordaland, hvor part krever dekket saksomkostninger pålydende 30.000 kroner for 20 timers konsultasjon med rådgiver. I denne saken er den juridiske bistanden ikke jurist/advokat av profesjon, men en konsulent med lang erfaring innen matrikkelfaget og innehar høy kompetanse på feltet. Fylkesmannen tilkjenner parten dekning av ti timer og viser til Sivilombudsmannens uttalelse i forbindelse med sak 2009/94:

«Dekningsadgangen [etter forvaltningsloven § 36] omfatter kun utgifter til tiltak som med rimelighet kan ha vært oppfattet som naturlige..

..Når parten har benyttet advokat, vil blant annet alminnelige forventninger til advokaters

kunnskap om regelverket og forvaltningssystemet, kunne innvirke på vurderingen av hvilke tiltak som med rimelighet kan ha blitt oppfattet som naturlige».

Fylkesmannen tolker den prinsipielle avklaringen fra Sivilombudsmannen at det ved krav om dekning av saksomkostninger til juridisk bistand, legges som et premiss at den rådgivende part er innbefattet med forvaltningsregler og regelverket for klage. Det følger videre av Sivilombudsmannens uttalelse at:

«I hvilken grad arbeidet med en klage etter en konkret vurdering anses nødvendig, vil blant annet kunne avhenge av sakens vanskelighetsgrad og sannsynligheten for at de ulike innvendingene mot vedtaket vil føre frem».

Denne avklaringen kan bidra til å begrense adgangen til dekning av saksomkostninger til juridisk bistand. I saken fra Fylkesmannen i Hordaland ble det benyttet en konsulent uten beskyttet tittel. Fylkesmannen avkortet derfor timelisten som ble innmeldt og tilkjente kun halve beløpet som ble krevd av parten. Det ble begrunnet med at fylkesmannen ikke anså timeantallet som ble brukt til å sette seg inn klagesakens rammer og forvaltningspraksis *«ikke står i et rimelig forhold til sakens omfang og kompleksitet».*

Figur 32 viser at det er 144 saker i vårt datamateriale hvor klager ikke har hatt juridisk bistand, og 58 saker hvor klager har hatt juridisk bistand. I sakene hvor klager ikke har hatt juridisk bistand er det 36 saker som er opphevet og 108 saker som er blitt opprettholdt. Ved sakene hvor det er juridisk bistand er 19 av vedtakene blitt opphevet, og 39 vedtak er opprettholdt. Disse tallene tilsier at 33% av sakene hvor klager har blitt bistått av advokat eller konsulent har fått opphevet kommunens vedtak. Mens klagerne som ikke har hatt bistand av advokat eller konsulent kun har fått opphevet kommunens vedtak 25% av tilfellene. Ved å benytte seg av en konsulent eller advokat, vil man kunne få et innspill fra en kompetent part om man har en god sak eller ikke. Ved å hyre juridisk bistand til å utforme en klagesak, sikrer man seg i det minste kompetanse om de komplekse reglene i forvaltningsloven.

Hvorvidt det er en avgjørende faktor for fylkesmannens avgjørelse om man har bistand eller ikke, sier ikke resultatene med sikkerhet. Det kan utledes en antagelse om at det vil hjelpe til en viss grad å ha en kompetent rådgiver for å utforme klagen og for å konkretisere den matrikulære problemstillingen. Det er også rimelig å anta at en konsulent med juridisk eller matrikkelfaglig kompetanse vil kunne påpeke for parten om saken oppfyller de formelle vilkårene som kreves for å få realitetsbehandlet klagen hos kommunen eller om det er grunnlag for å overprøve vedtaket ved å klage det inn til fylkesmannen. Det kan imidlertid

trekkes en sammenheng mellom kompetansen en jurist eller konsulent innehar, og klager som er av privatrettslig karakter. Aktører med inngående kunnskap om forvaltningslovens regler vil kunne rådføre klager og redegjøre for om forholdet klagen bygger på faktisk kan forelegges forvaltningen for realitetsbehandling, eller om forholdet må fastsettes gjennom privatrettslige instanser.

Kapittel 6: Konklusjon

Oppgavens formål var å besvare problemstillingen «*Hvilke forhold klages det på etter matrikkelloven?*». Ved å analysere klagesakene har vi avdekket at det særlig rettes klager mot to forhold etter matrikkelloven. Av 202 klagesaker er 62 knyttet til krav om retting av matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26 og 62 er knyttet til oppmålingsforretning, jf. matrikkelloven § 33. I tråd med underproblemstillingene har vi undersøkt hvilke forhold som blir påklaget etter disse bestemmelsene, for å gi en bredere forståelse av det rettslige spørsmålet i klagesakene. Undersøkelsen viser at klagen i stor grad bygger på underliggende forhold som ikke medfører klagerett etter matrikkelloven. Gjennom underproblemstillingene og videre analyser har vi avdekket at et betydelig antall klager kan knyttes opp mot privatrettslige forhold, som for eksempel rettsfastsettelse av grenseforløp. Forvaltningsorganene har ikke myndighet til å avgjøre privatrettslige forhold. Dette kan tyde på at mange parter misforstår hvilke forhold som kan påklages etter matrikkelloven. Analysen viser at 29 av 41 saker i forbindelse med retting av grense i matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26 kan knyttes til privatrettslige forhold. For saker etter matrikkelloven § 33 er 32 av 62 saker knyttet til privatrettslige forhold.

Dette gir en overvekt av saker med klagegrunnlag som forvaltningen *ikke* har kompetanse til å avgjøre. Vi har redegjort for at fylkesmannen i disse sakene behandler forhold ved klagen som faller innenfor forvaltningslovens rammer. Partene blir som regel henvist til korrekt instans for behandling av de privatrettslige tvistene.

Resultatet gir muligheter for fremtidige undersøkelser av forholdet mellom forvaltningsrett og privatrett praktisert gjennom for eksempel matrikkelloven. Dette kan undersøkes ved for eksempel å gå i dybden gjennom casestudier av enkeltsaker eller enkelte kommuner fra denne undersøkelsen. Datagrunnlaget fra denne undersøkelsen kan også benyttes som sammenligningsgrunnlag med klagesaker fra en fremtidig periode. Man kan sammenligne resultatene fra denne undersøkelsen med resultater fra et tilsvarende datamateriale, for å se om praktiseringen av matrikkelloven endrer seg over tid.

Litteratur

- Aadland, B., 2011a. Eiendomsgrenser og avtalefrihet. *Tidsskrift for eiendomsrett*, ss. 127-146.
- Aadland, B., 2011b. God landmålerskikk - et bidrag til begrepsavklaring. *Kart og plan*, ss. 119-129.
- Ambita, 2019. *Ambita.com*. [Internett]
Tilgjengelig fra: <https://www.ambita.com/har-du-behov-for-informasjon-fra-matrikkelen/?fbclid=IwAR1IYEWYYpVFIf7MycFNR1Thv5PcUPIldP5mwAOi6jPOBEOSwFQfEIrxxeQ>
[Funnet 12 Mai 2020].
- Befring, E., 2015. *Forskningsmetoder i utdanningsvitenskap*. 1. utgave. Oslo: Cappelen Damm.
- Bernt, J. F. & Rasmussen, Ø., 2010. *Frihagens forvaltningsrett*. 2. utgave. Oslo: Fagbokforlaget.
- Eckhoff, T. & Smith, E., 2018. *Forvaltningsrett*. 11. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gammelmo, L., 2020. *Endring av fast eiendom*. 1. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gripsrud, G., Olsson, U. H. & Silkoset, R., 2016. *Metode og dataanalyse 3.utgave*. Oslo: Cappelen Damm.
- Grønmo, S., 2015. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015. *Rundskriv H-18/15 - endringer i matrikkelforskriften fra 1.januar 2016*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Menon Economics, 2016. *Samfunnsøkonomisk analyse av organiseringen av eiendomsoppmålingen i Norge*, s.l.: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Miljøverndepartementet, 1979. *Norm for kart : i målestokkene 1:250, 1:500, 1:1000 og 1:2000 og kommunale oppmålingsarbeider*. Oslo: Kommunalforlaget.
- Miljøverndepartementet, 2012. *Prinsipputtalelser fra Miljøverndepartementet knyttet til matrikkelloven – om adgangen til å opprette grunneiendom i uregistrert jordsameie mv.*, Oslo: Miljøverndepartementet.
- Mjøs, L. B., 2014. Formalisering av eierskap i matrikkel og grunnbok. I: *Arealadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget, ss. 87-110.
- Mjøs, L. B. og Leiknes, A., 2017. Matrikulær utvikling etter 1814, og modernisering av det matrikulære systemet fra 1960. I: P. K. Sky & E. Berge, red. *Eigedomshistorie - Hovudliner i norsk eigedomshistorie frå 1600-tallet fram mot nåtida*. Oslo: Universitetsforlaget, ss. 398-410.
- Rognes, J. K. og Sky, P. K., 2007. Konfliktløsning og fast eiendom - eksisterende og nye arenaer. I: Ø. Ravna, red. *Areal og eiendomsrett*. Oslo: Universitetsforlaget, ss. 511-530.
- Sevatdal, H., Sky, P. K. (red.) og Berge, E. (red.), 2017. *Eigedomshistorie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sevatdal, H. og Gammelmo, L., 2017. Gir praktisering av matrikkelloven en bedre matrikkel?. *Kart og Plan*, 2, ss. 132-139.
- SSB, 2011. *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser*, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Taraldrud, K. E., 2018. *Oversikt over rettskildene*. Oslo: Cappelen Damm.
- Thrane, C., 2018. *Kvantitativ metode*. 1. utgave. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Uttalelse av 20.januar 2000 fra Justisdepartementets Lovavdelingen om tolkningen av forvaltningsloven § 31 tredje ledd

Lover og forskrifter

Forskrift om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften) nr. 864 av 26. juni 2009.

Forskrift om føringen av GAB-registeret (GAB-forskriften) nr. 968 av 26.juni 2003

Forskrift til lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven). Del. av myndighet. Nr.4 av 19.oktober 1979.

Lov om Bygningsvæsenet i Bergen av 13. september 1830.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967.

Lov om bygningsvesenet nr. 2 av 22. februar 1924.

Lov om eignedomsregistrering (matrikkellova) nr. 101 av 17. juni 2005.

Lov om fastsetjing og endring av eignedoms- og rettshøve på fast eiendom m.m. (jordskiftelova) nr. 100 av 21. juni 2013.

Lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (Delingsloven) nr. 70 av 23. juni 1978.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) nr.71 av 27.juni 2008.

Lov om tomtefeste (tomtefesteloven) nr. 106 av 20. desember 1996.

Skylddelingsloven nr. 2 av 20. august 1909.

Tilleggslov til bygningsloven nr. 2 av 28. februar 1947 – Forskrifter for kart- og oppmålingsforretninger.

Forarbeider, utredninger mv.

NOU 1973: 31 – *Utkast til lov om eiendomsdeling, kartforretning mv. med motiver.*

NOU 1999: 1 - *Lov om eiendoms-registrering - Om et forbedret eiendomsregister og forslag til ny lov om eiendomsregistrering til erstatning for delingsloven.*

NOU 2019: 5 - *Ny forvaltningslov - Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).*

Ot.prp. nr. 50 (1977-1978) - *Om lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven).*

Ot.prp. nr. 57 (2006–2007) - *Om lov om endringer i lov 17. juni 2005 nr. 101 om eignedomsregistrering o.a.*

Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) - *Om lov om eignedomsregistrering.*

Prop. 148 L (2016–2017) - *Endringer i matrikkellova m.m. (organisering av eignedomsoppmåling).*

Innst. 174 S (2015-2016) - *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Helge André Njåstad, Frank J. Jenssen, Geir S. Toskedal og André N. Skjelstad om oppheving av det kommunale monopolet på landoppmåling.*

