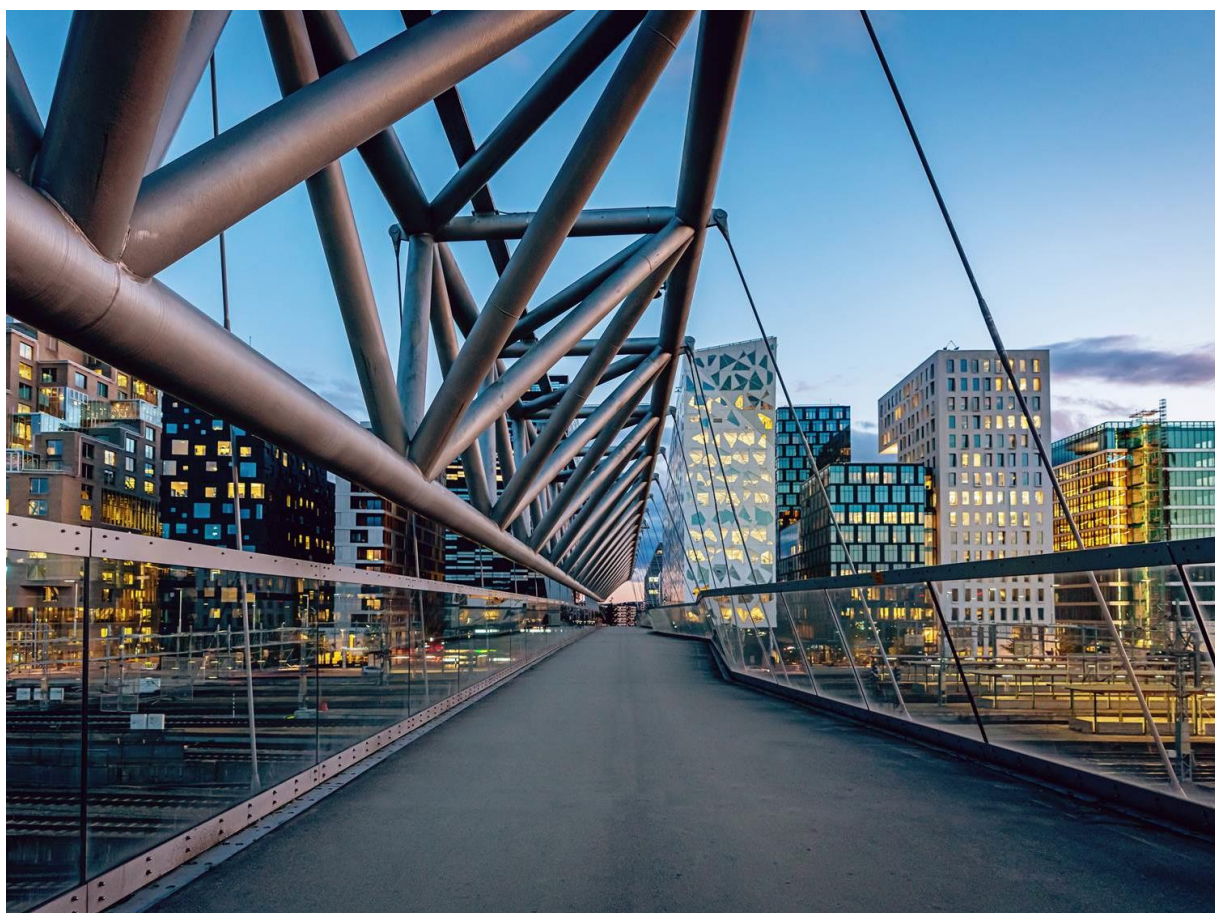


# KS1 AV KVV EIERSKAPSOPPLYSNINGER FAST EIENDOM

EKSTERN KVALITETSSIKRING I TRÅD MED STATENS PROSJEKTMODELL

OPPDRAGSGIVER: FINANSDEPARTEMENTET OG KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET



**SINTEF**



# KS1 Eierskap fast eiendom

## 1. Superside

| Generelle opplysninger |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                            |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| KVU                    | Navn: KVU Eierskap til fast eiendom                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Dato: 16.06.2025           |
| Kvalitetssikringen     | Kvalitetssikrer: EY/WSP/SINTEF                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Dato: 28.11.2025           |
| Prosjektinformasjon    | Departement: Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet<br>Prosjekttype: Investeringsprosjekt                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                            |
| Basis for analysen     | Prosjektfase: Konseptfase/ konseptvalgutredning                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Prisnivå (år): 2025-kroner |
| Tema/Sak               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                            |
| Problem som skal løses | <p>KVU:<br/>Det er identifisert følgende hovedproblem i KVU; <i>det er ikke tilstrekkelig oversikt over og kontroll med hvem som til enhver tid eier og erverver fast eiendom i Norge.</i> Problemet skyldes i hovedsak at dagens kilder til eierskapsopplysninger ikke har den kvaliteten eller tilgjengeligheten som ulike brukere har behov for. Dette resulterer igjen i økt sårbarhet og risiko knyttet til nasjonale sikkerhetsinteresser, økonomisk kriminalitet, ineffektivitet i offentlig og privat sektor, samt svekket tillit og troverdighet til myndighetene.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                            |
| Behovsanalyse:         | <p>KVU:<br/>Behovsanalysen gjør rede for de overordnede behovene til samfunnet og enkeltaktører for endringer av dagens forvaltning av eierskapsopplysninger. Her fokuseres det på både etterspørselsbaserte og interessentbaserte behov. Behovene knytter seg til konsekvensene av hovedproblemet adresserer ovenfor. Som følge av konsekvensene som følger hovedproblemet er det <b>behov for</b>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Å ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap</li> <li>2. Å forhindre og begrense mulighetene for å bedrive økonomisk kriminalitet</li> <li>3. At offentlige myndigheter effektivt får utført sitt samfunnsoppdrag</li> <li>4. Å opprettholde et velfungerende eiendomsmarked</li> </ol> <p>Videre i behovsanalysen gjøres det rede for operasjonelle behov som beskriver hvilke konkrete behov knyttet til opplysninger om eierskap av fast eiendom som vil gjøre berørte aktører bedre rustet til å møte de overordnede behovene beskrevet over. De operasjonelle behovene knytter seg til opplysningenes <i>innhold, kvalitet, format, tilgjengelighet og prosesser.</i></p> |                            |
| Samfunns mål:          | <p>KVU:<br/><i>Tilgang til riktige opplysninger om eierskap i fast eiendoms skal gi trygg og effektiv myndighetsutøvelse og gode tjenester til næringsliv og innbyggere. Det skal redusere økonomisk kriminalitet, sikre nasjonale sikkerhetsinteresser og gi økt tillit til myndighetene.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                            |
| Effektmål:             | <p>KVU:<br/>E1) Norske myndigheter og private aktører har bedre oversikt, gjennom økt kvalitet på opplysningene, over hvem er reelle eiere til fast eiendom til enhver tid<br/>E2) Norske myndigheter og private aktører har enkel tilgang til og bruk av relevante opplysninger til fast eiendom<br/>E3) Prosessen knyttet til eiendomstransaksjoner er effektiv</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                            |
| Rammebetingelser:      | <p>KVU:<br/>R1) Konseptene skal bidra til etterlevelse av EUs sjette hvitvaskingsdirektiv (AML6)<br/>R2) Konseptene skal sikre samsvar med personvernlovgivning<br/>R3) Konseptene skal ivareta Skatteetatens behov for eierskapsopplysninger til fastsetting og innkreving av skatter<br/>R4) Konseptene må inkludere mulighet for entydig identifikasjon av utenlandske eiere, men skal ikke vurdere hvordan en slik identifikasjon skal foregå</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                            |

## KS1 Eierskap fast eiendom

| Konseptvalg                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                       | KVU                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | KS1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Oversikt over konsepter og samfunns-økonomisk lønnsomhet <sup>1</sup> | <b>Alternativ K1: Forbedret grunnbok</b><br>Forventet investering (P50): 434<br>Prissatt netto nytte fratrukket nullalternativet: -457<br>Viktigste ikke-prissatte virkninger: <i>Spart tid for øvrige offentlige myndigheter</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Alternativ K1: Forbedret grunnbok</b><br>Forventet investering (P50): 415<br>Prissatte virkninger NNV: -340<br>Viktigste ikke-prissatte virkninger: <i>Spart tid for øvrige offentlige myndigheter</i>                                                                                                                                                              |
|                                                                       | <b>Alternativ K2: Deling av eierskapsopplysninger</b><br>Forventet investering (P50): 2 035<br>Prissatt netto nytte fratrukket nullalternativet: -1 873<br>Viktigste ikke-prissatte virkninger: <i>Spart tid for øvrige offentlige myndigheter og gevinster som følge redusert økonomisk kriminalitet</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>Alternativ K2: Deling av eierskapsopplysninger</b><br>Forventet investering (P50): 2 108<br>Prissatt netto nytte fratrukket nullalternativet: -1 756<br>Viktigste ikke-prissatte virkninger: <i>Spart tid for øvrige offentlige myndigheter og gevinster som følge redusert økonomisk kriminalitet</i>                                                              |
|                                                                       | <b>Alternativ K3: Sentralisert eierskapsregistrering</b><br>Forventet investering (P50): 2 088<br>Prissatt netto nytte fratrukket nullalternativet: -1 976<br>Viktigste ikke-prissatte virkninger: <i>Spart tid for øvrige offentlige myndigheter, gevinster som følge redusert økonomisk kriminalitet, gevinster som følge av økt fleksibilitet og endringsevne og gevinster som følge av redusert sårbarhet mot trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>Alternativ K3: Sentralisert eierskapsregistrering</b><br>Forventet investering (P50): 2 172<br>Prissatt netto nytte fratrukket nullalternativet: -1 876<br>Viktigste ikke-prissatte virkninger: <i>Spart tid for øvrige offentlige myndigheter, gevinster som følge redusert økonomisk kriminalitet og gevinster som følge av økt fleksibilitet og endringsevne</i> |
| Føringer for forprosjekt                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Anbefalinger om føringer for forprosjektet                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vi anbefaler å etablere et felles forprosjekt mellom SKE og KV med felles styringsgruppe, avklarte samarbeidsformer og kontinuitet i prosjektledelsen. Forprosjektfasen må forberede spesielt Kartverket til å håndtere det krevende taktskiftet i investeringspådrag, både mht. kompetanse og kapasitet.</li> <li>• Tiltaket krever betydelig regelverksutvikling som også er en vesentlig kilde til usikkerhet i den videre prosjektutviklingen. Det anbefales tidlig dialog med fagdepartementene for å håndtere avhengigheter og redusere risiko. Vi anser det som hensiktsmessig å knytte den juridiske arbeidsstrømmen tett til prosjektet.</li> <li>• Det må modnes videre hvordan prosjektomfanget kan realiseres trinnvis, og kost/nytte styring må integreres i prioritering av trinnene. Virksomhetene må ha aksept for provisoriske løsninger med midlertidig økt kompleksitet i løsningen.</li> <li>• Videre anbefaler vi en separat gjennomføring av konseptuavhengige tiltak parallelt med planleggingen av modernisering og eierskapsløsningen.</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Anbefalt styringsmål                                                  | Offentlig investering: 2 487, inkl. mva. (P50), 2 431, inkl. mva. (P45)<br><br>Vi anbefaler å vurdere P45 som styringsmål for å skape forsterket oppmerksomhet om kostnadseffektivitet og kost/nyttestyring i den videre prosjektutviklingen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

*Alle beløp i millioner juni 2025-kroner ekskl. mva., med mindre annet er presisert.*

<sup>1</sup> Forventet investering er samfunnsøkonomisk investeringskostnad (neddiskontert forventet kostnad, ekskl. mva.)

## Innholdsfortegnelse

|                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sammendrag.....</b>                                              | <b>8</b>  |
| <b>1 Innledning.....</b>                                            | <b>14</b> |
| 1.1 Overordnet beskrivelse av KVU .....                             | 14        |
| 1.2 Hva er kvalitetssikret.....                                     | 19        |
| 1.3 Om kvalitetssikringen .....                                     | 19        |
| 1.4 Om analyseprosessen og kvalitetssikringsprosessen.....          | 20        |
| <b>2 Problembeskrivelse .....</b>                                   | <b>22</b> |
| 2.1 Problembeskrivelse i KVU.....                                   | 22        |
| 2.2 Vår vurdering av problembeskrivelsen .....                      | 24        |
| <b>3 Behovsanalyse.....</b>                                         | <b>25</b> |
| 3.1 Behovsanalyse i KVU .....                                       | 25        |
| 3.2 Vår vurdering av behovsanalysen .....                           | 28        |
| <b>4 Strategiske mål .....</b>                                      | <b>29</b> |
| 4.1 Strategiske mål i KVU .....                                     | 29        |
| 4.2 Vår vurdering av strategiske mål.....                           | 30        |
| <b>5 Rammebetingelser for konseptvalg .....</b>                     | <b>31</b> |
| 5.1 Rammebetingelser i KVU .....                                    | 31        |
| 5.2 Vår vurdering av rammebetingelser .....                         | 31        |
| <b>6 Mulighetsstudie.....</b>                                       | <b>33</b> |
| 6.1 Mulighetsrom og tiltak .....                                    | 33        |
| 6.2 Utforming, grovsiling og spesifisering av konsepter .....       | 34        |
| 6.3 Vår vurdering av mulighetsstudien .....                         | 37        |
| <b>7 KVUens alternativanalyse .....</b>                             | <b>39</b> |
| 7.1 Alternativene .....                                             | 39        |
| 7.2 Investeringskostnader.....                                      | 41        |
| 7.3 Prissatte virkninger.....                                       | 43        |
| 7.4 Ikke-prissatte virkninger .....                                 | 46        |
| 7.5 Samlet vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkninger..... | 52        |
| 7.6 Usikkerhet og følsomhetsanalyser .....                          | 54        |
| 7.7 Realopsjoner.....                                               | 55        |
| 7.8 Fordelingsvirkninger .....                                      | 56        |
| 7.9 Vår vurdering av KVUens samfunnsøkonomiske analyse.....         | 56        |
| <b>8 Vår usikkerhetsanalyse.....</b>                                | <b>57</b> |
| 8.1 Forutsetninger for analysen.....                                | 57        |
| 8.2 Usikkerhetsanalyse av investeringskostnaden .....               | 57        |
| 8.2.1 Basiskostnaden og endringer i KS1 prosessen .....             | 57        |

|           |                                                                                                                  |           |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 8.2.2     | Resultater fra usikkerhetsanalysen .....                                                                         | 60        |
| 8.3       | Usikkerhetsanalyse av drifts- og forvaltningskostnader .....                                                     | 63        |
| 8.3.1     | Basiskostnaden og endringer i KS1 prosessen .....                                                                | 63        |
| 8.3.2     | Resultater fra usikkerhetsanalysen .....                                                                         | 65        |
| <b>9</b>  | <b>Vår samfunnsøkonomiske analyse.....</b>                                                                       | <b>66</b> |
| 9.1       | Forutsetninger.....                                                                                              | 67        |
| 9.2       | Vurderte konsepter .....                                                                                         | 67        |
| 9.3       | Prissatte virkninger.....                                                                                        | 68        |
| 9.3.1     | Resultater.....                                                                                                  | 69        |
| 9.4       | Ikke-prissatte virkninger .....                                                                                  | 72        |
| 9.4.1     | Endringer fra KVVU til KS1 .....                                                                                 | 73        |
| 9.4.2     | Resultater.....                                                                                                  | 75        |
| 9.5       | Usikkerhet .....                                                                                                 | 80        |
| 9.6       | Realopsjoner.....                                                                                                | 82        |
| 9.6.1     | Utsatt beslutning.....                                                                                           | 83        |
| 9.6.2     | Trinnvis utvikling .....                                                                                         | 84        |
| 9.6.3     | Vekststasjon .....                                                                                               | 84        |
| 9.6.4     | Innebygd fleksibilitet.....                                                                                      | 84        |
| 9.6.5     | Avslutning av tiltak .....                                                                                       | 85        |
| 9.7       | Fordelingsvirkninger .....                                                                                       | 85        |
| 9.8       | Samlet rangering og anbefaling.....                                                                              | 86        |
| <b>10</b> | <b>Føringer for forprosjektfasen .....</b>                                                                       | <b>88</b> |
| 10.1      | KVVUens premisser for styring av forprosjektfasen .....                                                          | 89        |
| 10.2      | Vår vurdering av premissene.....                                                                                 | 89        |
| 10.2.1    | Juridiske avklaringer .....                                                                                      | 90        |
| 10.2.2    | Prosjektorganisasjonens kompetanse og kapasitet .....                                                            | 91        |
| 10.2.3    | Grensesnitt og involvering av andre.....                                                                         | 91        |
| 10.3      | KVVUens foreløpige vurderinger om gjennomføringsstrategien.....                                                  | 91        |
| 10.4      | Vår vurdering av gjennomføringsstrategi.....                                                                     | 92        |
| 10.4.1    | Parallell fremdrift og fremskutt gevinstuttak .....                                                              | 92        |
| 10.4.2    | Kontraktsstrategi .....                                                                                          | 93        |
| 10.5      | KVVUens plan for videre utvikling av konsepter for optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet .....          | 94        |
| 10.6      | Vår vurdering av plan for videre utvikling av konsepter for optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ..... | 95        |
| 10.7      | Tidslinje for forprosjektet.....                                                                                 | 95        |
| 10.8      | Sentrale suksessfaktorer .....                                                                                   | 96        |
| <b>11</b> | <b>Tilrådning om styringsmål .....</b>                                                                           | <b>97</b> |

|           |                                                               |            |
|-----------|---------------------------------------------------------------|------------|
| 11.1      | Vår vurdering av styringsmål for investeringskostnadene ..... | 97         |
| 11.2      | Endringslogg .....                                            | 97         |
| <b>12</b> | <b>Forslag og tilrådninger samlet .....</b>                   | <b>98</b>  |
| 12.1      | Råd til departementet (prosjekteier) .....                    | 98         |
| 12.2      | Råd til etaten (organisering av neste fase).....              | 99         |
| <b>13</b> | <b>Oversikt over vedlegg .....</b>                            | <b>101</b> |

## Figuroversikt

|           |                                                                                                                                               |    |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figur 1:  | Statens prosjektmodell for store investeringsprosjekter. Hentet fra regjeringen.no...                                                         | 19 |
| Figur 2:  | Fremdriftsplan for KS1-oppgavet .....                                                                                                         | 21 |
| Figur 3:  | Årsak-virkningsdiagram hentet fra KVV. ....                                                                                                   | 22 |
| Figur 4:  | Sammenheng mellom problemets konsekvenser og overordnede behov. Hentet fra KVV. ....                                                          | 25 |
| Figur 5:  | Overordnet fremstilling av opplysningenes egenskaper og tilhørende operasjonelle behovselementer. Hentet fra KVV. ....                        | 26 |
| Figur 6:  | Interessentkart. Hentet fra Vedlegg A - KVV. ....                                                                                             | 27 |
| Figur 7:  | Rammebetingelser fra KVV. ....                                                                                                                | 31 |
| Figur 8:  | Verdikjeden for dataflyt (hentet fra KVV). ....                                                                                               | 33 |
| Figur 9:  | Dimensjonsanalyse i mulighetsstudien (hentet fra KVV). ....                                                                                   | 33 |
| Figur 10: | Konseptuelle retningsvalg i utforming av konsepter (hentet fra KVV). ....                                                                     | 34 |
| Figur 11: | Illustrasjon av de tre konseptene som analyseres nærmere i alternativanalysen. Hentet fra KVV. ....                                           | 39 |
| Figur 12: | Illustrasjon av prosjektnedbrytningsstrukturen. Hentet fra KVV.....                                                                           | 42 |
| Figur 13: | Sammenligning av hovedresultatene i KS1 usikkerhetsanalyse med KVV.....                                                                       | 62 |
| Figur 14: | Sammenligning av totale kostnader. Tallene er sum for hele analyseperioden og neddiskonterte til 2025. Tall i millioner juni 2025-kroner..... | 70 |
| Figur 15: | Prissatt netto nytte som differanse fra nullalternativet. Tallene for KS1 og KVV er i millioner juni 2025-kroner. ....                        | 72 |
| Figur 16: | Komponentene som utgjør samfunnsøkonomisk verdi av ikke-prissatte virkninger. Hentet fra DFØs veileder. ....                                  | 72 |
| Figur 17: | Sammenligning av ikke-prissatte virkninger mellom KVV og KS1.....                                                                             | 80 |
| Figur 18: | Forslag til gjennomføringsstrategi med parallell fremdrift .....                                                                              | 93 |

## Tabelloversikt

|           |                                                                                                                          |    |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabell 1: | Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for de ulike konseptene. Tall oppgitt i millioner juni 2025-kroner..... | 12 |
| Tabell 2: | Gruppering av interessenter og beskrivelse av deres virkeområde. Hentet fra Vedlegg A - KVV. ....                        | 28 |
| Tabell 3: | Effektmål i KVV.....                                                                                                     | 29 |
| Tabell 4: | Nedvalg av konsepter i mulighetsstudien (hentet fra KVV).....                                                            | 35 |
| Tabell 5: | Sammenstilling av konseptuavhengige tiltak. Hentet fra KVV.....                                                          | 40 |
| Tabell 6: | Skjematisk oversikt over forutsetninger for samfunnsøkonomisk analyse i KVV... ..                                        | 43 |

|                                                                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabell 7: Nåverdi av investerings-, forvaltnings- og skattefinansieringskostnader per konsept. Tall i mill. januar 2025-kr. Hentet fra KVU. ....                                    | 44  |
| Tabell 8: Nåverdi av prissatte nyttevirksomheter. Tall i millioner januar 2025-kroner. Hentet fra KVU. ....                                                                         | 45  |
| Tabell 9: Definisjon av ikke-prissatte virkninger i KVU. ....                                                                                                                       | 47  |
| Tabell 10: Verdimatrisen som brukes til å vurdere ikke-prissatte virkninger. Kilde: DFØ (2024) .....                                                                                | 48  |
| Tabell 11: Sammenstilling av ikke-prissatte nyttevirksomheter. Hentet fra KVU.....                                                                                                  | 49  |
| Tabell 12: Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Tallene er neddiskontert til millioner januar 2025-kroner. Hentet fra KVU.....                                         | 53  |
| Tabell 13: Basisestimat for investeringskostnader fra KS1, oppgitt i millioner 2025-kroner ekskl. mva.....                                                                          | 58  |
| Tabell 14: Påslagsmodell fra Skatteetaten. Viser forholdstallet mellom konstruksjon og øvrige prosjektaktiviteter.....                                                              | 59  |
| Tabell 15: Hovedresultater fra vår usikkerhetsanalyse sammenlignet med KVU. Tall oppgitt i millioner 2025-kroner per juni, ekskl. mva.....                                          | 61  |
| Tabell 16: Rammenivå for offentlige investeringskostnader. Tall oppgitt i millioner 2025-kroner per juni, inkl. mva., og fratrukket kostnader for private aktører.....              | 61  |
| Tabell 17: Forslag til tiltak for å redusere usikkerheten.....                                                                                                                      | 63  |
| Tabell 18: Basisestimat for forvaltningskostnader fra KS1, oppgitt i millioner 2025-kroner per juni, ekskl. mva. summert over levetiden udiskontert.....                            | 64  |
| Tabell 19: Systemkategorimodell for forvaltningskostnader. ....                                                                                                                     | 64  |
| Tabell 20: Hovedresultater fra vår usikkerhetsanalyse av forvaltningskostnader. Tall oppgitt i millioner 2025-kroner per juni, ekskl. mva. summert over levetiden udiskontert. .... | 65  |
| Tabell 21: Grunnleggende forutsetninger for analysen.....                                                                                                                           | 67  |
| Tabell 22: Sammenstilling av prissatte virkninger. Sum for hele analyseperioden, neddiskontert til 2025. Tall i millioner juni 2025-kroner.....                                     | 70  |
| Tabell 23: Differanser mellom KS1 og KVU (KS1 minus KVU). Tallene er sum for hele analyseperioden og neddiskonterte til 2025. Tall i millioner juni 2025-kroner.....                | 71  |
| Tabell 24: Prissatt netto nytte som differanse fra nullalternativet. Tallene er i millioner juni 2025-kroner. ....                                                                  | 71  |
| Tabell 25: Verdimatrise. Hentet fra DFØs veileder. ....                                                                                                                             | 73  |
| Tabell 26: Overordnet oversikt over våre vurderinger og presiseringer av de ikke-prissatte virkningene.....                                                                         | 74  |
| Tabell 27: Samfunnsøkonomisk verdi, Spart tid for offentlige myndigheter.....                                                                                                       | 75  |
| Tabell 28: Samfunnsøkonomisk verdi, Gevinster som følge av redusert økonomisk kriminalitet. ....                                                                                    | 76  |
| Tabell 29: Samfunnsøkonomisk verdi, Fleksibilitet og endringsevne. ....                                                                                                             | 76  |
| Tabell 30: Samfunnsøkonomisk verdi, Redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser. ....                                                                                     | 77  |
| Tabell 31: Samfunnsøkonomisk verdi, Bedre tjenester. ....                                                                                                                           | 77  |
| Tabell 32: Samfunnsøkonomisk verdi, Tillit til det offentlige.....                                                                                                                  | 78  |
| Tabell 33: Samfunnsøkonomisk verdi, Økt skatteproveny. ....                                                                                                                         | 79  |
| Tabell 34: Samfunnsøkonomisk verdi, Tidsbruk profesjonelle medhjelpere.....                                                                                                         | 79  |
| Tabell 35: Sammenstilling og rangering av realopsjoner for de ulike konseptene. ....                                                                                                | 82  |
| Tabell 36: Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for de ulike konseptene. Tall oppgitt i nåverdi i millioner juni 2025-kroner.....                                       | 86  |
| Tabell 37: Oversikt over vedlegg .....                                                                                                                                              | 101 |

## Sammendrag

EY, WSP og Sintef har gjennomført kvalitetssikring KS1 av konseptvalgutredningen (KVU) *Eierskap til fast eiendom* på oppdrag for Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. Oppdraget er gjennomført som avrop på rammeavtale om ekstern kvalitetssikring med Finansdepartementet i perioden september til november 2025.

Manglende opplysninger om eierskap i fast eiendom har betydelige negative samfunnskonsekvenser, blant annet gjennom økt spillerom for økonomisk kriminalitet og sårbarhet knyttet til nasjonale sikkerhetsinteresser. Dagens systemer grunnbok og matrikkel i Kartverket (KV), og eiendomsregisteret i Skatteetaten (SKE), er ikke tilstrekkelig tilrettelagt for å håndtere en ny "løpende" registreringsplikt for eiendom. Samtidig er det behov for standardisering på tvers av etatene, samt å kunne håndtere flere eieformer (eksempelvis kontraktsposisjoner). Konsept 3 fremstår som den mest egnede løsningen på lang sikt, med et sentralt eierskapsregister som er integrert med de tidligere nevnte systemene i modernisert tilstand. Vi vurderer at det er grunnlag for å gå videre i en forprosjektfase for å realisere konsept 3 under disse forutsetningene:

- Hovedinnretning for regelverksarbeidet må avklares. Det vil være en klar fordel for realiseringen av konseptet hvis dette arbeidet holdes på en samarbeidsarena mellom etatene og departementene som knyttes tett til prosjektet, eller blir en integrert arbeidsstrøm i prosjektet.
- Avklare omfang for det som omtales i KVU som konseptuavhengige tiltak, og som kan gjennomføres i eksisterende systemer. Disse iverksettes så snart som mulig for å realisere nytte tidlig, mens resterende prosjektomfang forberedes til KS2 og investeringsbeslutning
- Styringsmål for den totale tiltakspakken kan settes til P45 (pga. prioriterbart omfang)
- Prosjektet må aktivt planlegge trinnvis realisering med mellomtrinn som vil sikre tidlige gevinster.

### Dagens situasjon, problem og behov

Problembeskrivelsen som danner utgangspunkt for KVU er følgende: *det er ikke tilstrekkelig oversikt over og kontroll med hvem som til enhver tid eier og erverver fast eiendom i Norge.* KVU adresserer at problemet i hovedsak skyldes at dagens kilder til eierskapsopplysninger ikke har den kvaliteten eller tilgjengeligheten som ulike brukere har behov for, som videre resulterer i økt sårbarhet og risiko knyttet til nasjonale sikkerhetsinteresser, økonomisk kriminalitet, ineffektivitet i offentlig og privat sektor, samt svekket tillit og troverdighet til myndighetene. Vi mener det er gjort et godt arbeid med problembeskrivelsen i KVU, og stiller oss bak vurderingen. Vi savner derimot en nærmere redegjørelse for teknisk gjeld og levetidsbetraktning av dagens system. Gjennom KS1 prosessen er vår forståelse at matrikkel og grunnbok i KV fungerer rimelig tilfredsstillende til dagens formål, mens eiendomsregistret i SKE har større utfordringer og er nærmere den tekniske levetiden.

Det er også gjort en grundig behovsanalyse i KVU og tilhørende vedlegg, hvor de fire overordnede behovene er; *ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap, forhindre og begrense mulighetene for å bedrive økonomisk kriminalitet, offentlige myndigheter får utført sitt samfunnsoppdrag effektivt og opprettholde et velfungerende eiendomsmarked.* Vi mener behovsanalysen i stor grad er godt gjennomført, men vi savner noe tydeligere beskrivelse av interessekonflikter mellom aktørene. Spesielt kommunenes rolle og interesseperspektiv.

### Strategiske mål

Med utgangspunkt i problembeskrivelsen og behovsanalysen definerer KVV følgende samfunns mål:

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

Vi er enige med utreders samfunns mål, og mener at det i tilfredsstillende grad beskriver den positive tilstanden prosjektet skal bygge opp under.

Videre er definert følgende tre effektmål:

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

Effektmålene er prosjektspesifikke, og de beskriver ønsket tilstand etter gjennomføring av eventuelle tiltak. Samtidig mener vi at det er uklart hva kravet om tilstand skal være etter tiltaksgjennomføring for effektmål 3. Effektmålene er ikke prioritert slik rundskriv R-108/23 anbefaler. Utreder identifiserer også en målkonflikt mellom effektmål 1 og 3; økt kvalitet på opplysningene kan kreve økt ressursbruk som går på bekostning av effektivitet ved eiendomstransaksjoner. P.t. er ikke slike effektivitetstap prissatt i den samfunnsøkonomiske analysen, men dersom dette blir konsekvensen i den videre prosjektutviklingen, anbefales det å ta med slike effekter. Forholdet tydeliggjør ytterligere behovet for avklaringer om forholdet mellom E1 og E3. Dersom det formuleres et indikatorsett for E3, vil det antakelig være mulig å si noe betinget om prioriteringen, eksempelvis at E1 er prioritert inntil en smerteterskel for E3.

### Mulighetsstudie og konsepter

Det er tatt utgangspunkt i to tilnærminger ved utforskning av mulighetsrommet i KVV. Utreder har utforsket mulighetsrommet gjennom:

1. *Mulighetsdimensjoner*
2. *Verdikjeden for dataflyt*

Kombinasjonen av mulighetsdimensjoner og optimalisering av verdikjeden for dataflyt gir samlet fire konseptuelle retninger som er utforsket nærmere: *tiltak innen regulering, isolert forbedring per verdikjedeled, tiltak innen dataflyt og nasjonal eierskapsdataløsning for fast eiendom*. Denne metodikken er godt dokumentert, og vi mener at tilnærmingen ved å legge til grunn fire mulighetsdimensjoner både er hensiktsmessig, transparent og pedagogisk. Mulighetsdimensjonene bidrar også til sammenlignbarhet på tvers av ulike muligheter.

Videre blir 23 konseptuelle muligheter vurdert langs de fire hoveddimensjonene *regulering, standardisering, teknologi og organisering*. Etter en grovsiling av disse, blir 12 konseptuelle muligheter tatt med videre til nedvalg, hvor disse mulighetene blir rangert basert på mulig måloppnåelse, kostnad, og en nytte-kostnad-risikobrøk. Disse kriteriene er i og for seg tilstrekkelige og formålstjenlige. Imidlertid mener vi at nedvalget fremstår som vilkårlig og lite intuitivt. Overgangen fra nedvalget til endelige konsepter som utredes i alternativanalysen er heller ikke tilstrekkelig dokumentert. Her ender utreder opp med følgende konsepter, som er varianter eller kombinasjoner av konseptene fra mulighetsstudien:

- **Nullalternativet:** Videreføring av dagens situasjon. Majoriteten av eiendomsoverdragelser blir tinglyst. Digital tinglysing hos eiendomsmeglere og advokater, mens kommuner m.fl. oversender skjøte via postgang. Kommuner er lokal matrikkelmyndighet. Eierskapsinformasjon fra matrikkel og grunnbok er tilgjengelig for brukere hos Eiendomsregisteret. Skatteetaten og Kartverket opererer med hvert sitt register over eiendoms- og eierskapsdata uten standardiserte definisjoner på hva en eiendom er.
- **Konsept 1 - Forbedret grunnbok:** Tar utgangspunkt i nullalternativet, og iverksetter en rekke tiltak for å forbedre kvaliteten på eksisterende og fremtidige eierskapsopplysninger i grunnboken. Summen av de konseptuavhengige tiltakene utgjør konsept 1.
- **Konsept 2 - Deling av eierskapsopplysninger:** Det etableres en portal for deling av eierskapsopplysninger, som gir samlet tilgang til informasjon om eierskap til fast eiendom. Registrering og forvaltning av data er desentralisert. Skatteetaten innfører hendelsesorientert rapporteringsplikt for eiendomsmeglere og advokater m.fl. av eierskap til fast eiendom og andre formuesobjekter.
- **Konsept 3 - Sentralisert eierskapsregistrering:** Det etableres en egen oversikt over eierskap og andre roller til fast eiendom i et utvidet eiendomsregister. I matrikkelen legges det til rette for at det i tillegg til matrikkelenheter også kan registreres formuesobjekter som ikke i seg selv er egne matrikkelenheter. Standardisering av både objekter og relasjoner. Utvidet objektdefinisjon (kontraktsposisjoner og transaksjoner) hvor det tidligere ble brukt blankoskjøter. Hendelsesorientert rapporteringsplikt for eiendomsmeglere og advokater m.fl.

Beskrivelsen av konseptene i KVV er lite spisset, noe som gjør det utfordrende å skille dem, særlig konsept 2 og 3. KVV presenterer også ti konseptuavhengige tiltak, som omhandler eksempelvis opprydding av døde hjemmelshavere og slettede virksomheter. I arbeidsmøte med utreder kom det frem at disse tiltakene i praksis tilsvarer konsept 1, men må løses forskjellig i de ulike konseptene. Vi undersøkte mulighetene for et nytt alternativ – et «forbedret konsept 1», men mindre ambisiøst enn konsept 2 og 3. Etter dialog med utreder, la vi fra oss dette, ettersom **delvis modernisering** av matrikkelen og grunnboken fremstår som en uhensiktsmessig kompleks prosess, blant annet pga. monolittisk arkitektur. Vi mener at en egnet pakke med flere av de konseptuavhengige tiltakene bør vurderes som et trinn på vei mot konsept 2 eller 3.

### Vår samfunnsøkonomiske analyse

Vi har gjennomført en selvstendig usikkerhetsanalyse for investeringskostnader og forvaltningskostnader. Basisestimatene fra KVV ble i KS1-prosessen justert for å inkludere grunnfinansiering til matrikkelen, redusert timepris for eksterne ressurser, indeksjustering til juni 2025 og økt påslag for uspesifiserte kostnader til 15 %. Usikkerhetsanalysen av investeringskostnaden viser at forventet investeringskostnad (P50) for K3 er 2 172 MNOK (ekskl. mva.), med kostnadsramme (P85) på 2 553 MNOK (ekskl. mva.). Sammenlignet med KVV er forventet tillegg redusert, mens P50 og P85 er noe høyere. De største usikkerhetsdriverne knyttes til regelverksutvikling, prosjektledelse og eierstyring. Vår usikkerhetsanalyse av forvaltningskostnadene viser at forventet kostnad (P50) for K3 er 14 036 MNOK (ekskl. mva.) med kostnadsramme (P85) på 15 345 MNOK (ekskl. mva.). De største usikkerhetsdriverne er knyttet til markedet, omfang og kompleksitet i matrikkelarbeidet, samt forvaltning av IT-tjenesten i Skatteetaten.

De overordnede forutsetningene fra utreders samfunnsøkonomiske analyse følger retningslinjene og er i tråd med føringene som gis i rundskriv R-109/21. Analysen av prissatte kostnads- og nyttevirksomheter er godt dokumentert og oversiktlig. Derfor velger vi i vår samfunnsøkonomiske analyse av prissatte virkninger å bruke samme forutsetninger og periodiseringer som i KVU. Det som skiller seg fra utreders analyse er at vi bruker nye forventningsverdier fra vår selvstendige usikkerhetsanalyse for både investeringskostnader og forvaltningskostnader, og at vi indeksjusterer prisene fra januar 2025-kroner til juni 2025-kroner. Når det kommer til prissatte nyttevirksomheter er vår eneste endring at vi har indeksjustert lønnskostnader basert på tall fra SSB.

Videre mener vi at utreder har fanget opp de mest relevante ikke-prissatte virkningene, og stiller oss bak avgrensningen mellom prissatte og ikke-prissatte nyttevirksomheter. De ikke-prissatte virkningene er vurdert i henhold til verdimatrisemetoden, som er i tråd med DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse. Vi har ikke sett behovet for å konstruere nye nyttevirksomheter, og vurderer derfor følgende åtte nyttevirksomheter i vår selvstendige analyse, på lik linje som i KVU:

- *Spart tid for øvrige offentlige myndigheter*
- *Gevinster som følge av redusert økonomisk kriminalitet*
- *Gevinster som følge av økt fleksibilitet og endringsevne*
- *Gevinster som følge av redusert risiko og sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser*
- *Gevinster som følge av bedre tjenester*
- *Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige*
- *Økt skatteproveny*
- *Endringer i tidsbruk for profesjonelle medhjelpere*

I vår samfunnsøkonomiske analyse har vi valgt å nedjustere de to virkningene; *gevinster som følge av redusert risiko og sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser* og *gevinster som følge av økt tillit til det offentlige*. De øvrige seks virkningene er vurdert likt som i KVU.

Vi mener at realopsjoner i KVU er vurdert noe snevert, og i vår selvstendige analyse supplerer vi med vurderinger av øvrige kategorier av realopsjoner som foreslått i DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse. I KVU er muligheten for trinnvis utvikling nevnt ved noen kortfattede avsnitt i føringene for forprosjekt. Imidlertid mener vi at trinnvis utvikling bør være en realopsjon med stort potensial som del av alternativanalysen. Realopsjonene vi vurderer i vår analyse er de følgende:

- *Utsatt beslutning*
- *Trinnvis utvikling*
- *Vekstopsjon*
- *Innebygd fleksibilitet*
- *Avslutning av tiltak*

Basert på prissatte virkninger, ikke-prissatte virkninger og realopsjoner, mener vi at konsept 3, *Sentralisert eierskapsregistrering*, er det konseptet med høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette drives hovedsakelig av de ikke-prissatte virkningene og realopsjonene. Konsept 3 har den høyeste kostnaden, men vurderes å generere høyest nytteverdi når det gjelder både prissatte og ikke-prissatte nyttevirksomheter samt realopsjoner. Tabellen under illustrerer en sammenstilling av hvordan vi har vurdert de ulike konseptene:

## KS1 Eierskap fast eiendom

Tabell 1: Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for de ulike konseptene. Tall oppgitt i millioner juni 2025-kroner.

| Virkning                                         | K0       | K1            | K2              | K3            |
|--------------------------------------------------|----------|---------------|-----------------|---------------|
| Styringsmål<br>(inkl. mva.)                      | 100      | 493           | 2 493           | 2 487         |
| Standardavvik                                    | 25 %     | 19 %          | 17 %            | 17 %          |
| Investeringskostnad (NNV)                        | 0        | -292          | -1 643          | -1 695        |
| Forvaltningskostnad (NNV)                        | 0        | -248          | -244            | -393          |
| Prissatt nytte (NNV)                             | 0        | 308           | 488             | 619           |
| <b>Prissatt nettonytte (NNV)</b>                 | <b>0</b> | <b>-340</b>   | <b>-1 756</b>   | <b>-1 876</b> |
| <b>Rangering etter ikke-prissatte virkninger</b> | 4        | 3             | 2               | 1             |
| <b>Realopsjoner</b>                              | 0        | Liten positiv | Middels positiv | Stor positiv  |
| <b>Samlet rangering</b>                          | <b>4</b> | <b>3</b>      | <b>2</b>        | <b>1</b>      |

### Føringer forprosjektfasen

KVUen etablerer en del premisser for sammenhengen mellom konseptvalg og hvordan dette påvirker forprosjektet. Premissene slik de fremkommer i KVUen gir et godt utgangspunkt, men krever en del konkretisering for å gi retning for forprosjektet. Særlig gjelder dette behovet for juridiske avklaringer og regelverksutredninger som kan bli førende for tidsvarigheten på forprosjekt og gjennomføring. Dette bør planlegges som en egen arbeidsstrøm med klare milepæler og tidlig involvering av fagdepartementene.

Vi støtter utreders syn om et felles forprosjekt basert på samarbeidet fra utredningsarbeidet. Det bør etableres en styringsgruppe for forprosjektet med reelt mandat over hele prosjektomfanget med tydelige styringslinjer og ansvar. Dette er også kritisk for å få utviklet en mer detaljert gjennomføringsstrategi, inkludert trinnvis realisering, beslutningsporter og prinsipper for felles prioritering på tvers av prosjektets helhet.

Gevinstrealisering bør løftes som et sentralt fokusområde allerede i forprosjektet. Det må etableres en plan for involvering av øvrige virksomheter i verdikjeden, ettersom dette er

avgjørende for å sikre faktisk uttak av de samfunnsøkonomiske virkningene som ligger til grunn for konseptvalget.

Samlet sett anbefaler vi at forprosjektfasen brukes til å styrke styringsgrunnlaget, redusere sentrale usikkerheter og legge til rette for en realistisk, trinnvis og koordinert gjennomføring av konsept 3.

### **Anbefalinger**

Vår hovedanbefaling er at man legger Konsept 3 – Sentralisert eierskapsregistrering til grunn for arbeidet frem mot investeringsbeslutning. Dette konseptet gir størst måloppnåelse, høyest nyttevirksomheter (spesielt på de ikke-prissatte) og best realopsjonsverdi. Av konseptene så er det mest fremtidsrettet og gir høyest robusthet mot fremtidige endringer i behov og regelverk.

Vi anbefaler en trinnvis gjennomføringsstrategi med parallelle løp i to hovedstrømmer:

- 1) En kort forprosjektfase for direkte gjennomføring av de egnede konseptuavhengige tiltakene som kan gi tidlig nytte
- 2) Forprosjektfase og videre KS2 for den videre detaljering av eierskapsløsningen inkludert moderniseringen. Vi mener denne fasen kan koste på seg mer tid enn det som er skissert i KVU, begrunnet av hensyn til regelverksavklaringer og kapasitetsforberedelser, og det faktum at det ikke er en absolutt akutt tidsnød rundt dagens tekniske løsning. (Etter vårt skjønn, noe mer presserende for SKE enn KV).

Vår oppfatning er at det er mulighet for kostnadsstyrt prosjektutvikling, med oppmerksomhet på realisering av nytte tidlig. Prosjektomfanget bør vurderes for forenkling og reduksjon tidlig i forprosjektet. Vi mener derfor at eier kan vurdere å sette et styringsmål noe lavere enn P50 for å tvinge frem forenklinger eller omfangsreduksjoner. Vi anbefaler at styringsmålet settes til P45 nivå, og at dette brukes som utgangspunkt for endringsloggen til prosjektet gjennom forprosjektfasen.

**Anbefalt styringsmål (P45): 2 431 millioner 2025-kroner, udiskontert, inkludert mva.**

Denne anbefalingen bygger på en samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, effektmål og hvordan konseptet forholder seg til rammebetingelsene. Vi anbefaler ikke å utsette konseptvalget da vi ikke har sett noen andre tilfredsstillende alternativer.

## 1 Innledning

EY, WSP og SINTEF har gjennomført kvalitetssikring (KS1) av konseptvalgutredningen (KVU) "Eierskap til fast eiendom" på vegne av Finansdepartementet og Kommunal – og distriktsdepartementet. Oppdraget er gjennomført i perioden september 2025 til november 2025.

### 1.1 Overordnet beskrivelse av KVU

Kartverket og Skatteetaten fikk i november 2024 i oppdrag fra Kommunal – og distriktddepartementet "å gjennomføre en konseptvalgutredning som legger til rette for sikker registrering, lagring og deling av opplysninger for å sikre tilstrekkelig oversikt over og kontroll med eierskap til fast eiendom". Bakgrunnen for utredningen er at dagens løsninger ikke dekker behovene for riktige og oppdaterte opplysninger om eierskap til fast eiendom i tilstrekkelig grad. Dette fører igjen til en ineffektiv myndighetsutøvelse og mindre gode offentlige tjenester til private virksomheter og personer. I tillegg kommer dagens løsninger til kort når det gjelder ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsbehov og effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Videre har KVUen identifisert ulike løsninger som kan være bidra til å løse problemene og dekke overnevnte behov. Disse løsningene er satt sammen til tre forskjellige konsepter. Kort oppsummert er konsept 1 en forbedring av dagens situasjon (nullalternativet) hvor man gjør opprydning i matrikkelen og grunnboken. Konsept 2 er et desentralisert eierskapsregister, mens konsept 3 er en sentralisert eierskapsportal. Basert på den samfunnsøkonomiske analysen i KVUen, konkluderer utreder med at en sentralisert eierskapsportal (konsept 3) er den løsningen som er mest samfunnsøkonomisk lønnsom.

### Problem

Problembeskrivelsen i KVU er følgende: *det er ikke tilstrekkelig oversikt over og kontroll med hvem som til enhver tid eier og erverver fast eiendom i Norge*. KVU adresserer at problemet i hovedsak skyldes at dagens kilder til eierskapsopplysninger ikke har den kvaliteten eller tilgjengeligheten som ulike brukere har behov for. Dette resulterer igjen i økt sårbarhet og risiko knyttet til nasjonale sikkerhetsinteresser, økonomisk kriminalitet, ineffektivitet i offentlig og privat sektor, samt svekket tillit og troverdighet til myndighetene.

### Behov

Behovsanalysen gjør rede for de overordnede behovene for endringer av dagens forvaltning av eierskapsopplysninger. Her fokuseres det på både etterspørselsbaserte og interessentbaserte behov. Behovene knytter seg til konsekvensene av hovedproblemet adressert i kapittel 1.

Utreder identifiserer fire overordnede behov:

- Behov for å ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap
- Behov for å forhindre og begrense mulighetene for å bedriv økonomisk kriminalitet
- Behov for at offentlige myndigheter effektivt får utført sitt samfunnsoppdrag
- Behov for å opprettholde et velfungerende eiendomsmarked

Det blir videre presentert fem operasjonelle behov som skal beskrive hva en ny løsning må ha av ytelser/funksjoner for å imøtekomme ulike interessenters behov. Altså, hvilke konkrete behov som vil gjøre berørte aktører bedre rustet til å møte de overordnede behovene ovenfor.

De fem operasjonelle behovene er:

- Behov knyttet til opplysningenes innhold
- Behov knyttet til opplysningenes kvalitet
- Behov knyttet til opplysningenes format
- Behov knyttet til opplysningenes tilgjengelighet
- Behov knyttet til prosesser for rapportering, tinglysning og ved bruk

KVU har kartlagt behovene og interessentene som ligger til grunn for utredningen.

### ***Mål***

Med utgangspunkt i problembeskrivelsen og behovsanalysen, har KVU definert følgende samfunns mål: *Tilgang til riktige opplysninger om eierskap i fast eiendom skal gi trygg og effektiv myndighetsutøvelse og gode tjenester til næringsliv og innbyggere, Det skal redusere økonomisk kriminalitet, sikre nasjonale sikkerhetsinteresser og gi økt tillit til myndighetene.*

Videre er det definert tre effektmål i KVUen:

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

### ***Rammer og krav***

I KVU oppgis følgende rammebetingelser som definerer mulighetsrommet beskrives i kapittel 6. Disse må oppfylles for valg av konseptuell løsning og fremtidig drift. De fire relevante rammebetingelsene, som alle er utledet fra ikke-prosjektspesifikke mål og prinsipielle spørsmål er:

- R1: Konseptene skal bidra til etterlevelse av EUs sjette hvitvaskingsdirektiv (AMLD6)
- R2: Konseptene skal sikre samsvar med personvernlovgivning
- R3: Konseptene skal ivareta Skatteetatens behov for eierskapsopplysninger til fastsetting og innkreving av skatter
- R4: Konseptene må inkludere mulighet for entydig identifikasjon av utenlandske eiere, men skal ikke vurdere hvordan en slik identifisering skal foregå

### ***Mulighetsrom***

Mulighetsstudien innledes med en forklaring på hvordan mulighetsrommet har blitt utarbeidet. Dette har blitt gjort i fem følgende faser i henhold til KVU-veilederen:

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

Videre presiseres det at problembeskrivelsen, behovsanalysen, mål og rammebetingelse danner utgangspunktet for å definere det relevante mulighetsrommet og grunnlaget for identifisering og vurdering av konsepter. I første omgang *avgrenser* KVUen mulighetsrommet, hvor de følgende tre punktene setter rammene:

- *Målene*: Gir tydelige føringer om at konsepter må ivareta balanse mellom kvalitet, tilgjengelighet og effektivitet
- *Rammebetingelsene*: Gjør det tydelig at alle konsepter må kunne realiseres i tråd med gjeldende regelverk. Foreslås det endringer i regelverk, må dette være innenfor forventet akseptnivå.
- *Mandatet*: Angir avgrensninger, føringer, samt at formålet med oppdraget er å utrede alternative konsepter og Kartverket står fritt til å beskrive og utrede konsepter som på ulike vis kan imøtekomme behovene og rammene i oppdraget.

I neste omgang utforsker KVUen mulighetsrommet. Dette er gjort gjennom to tilnærminger:

- Egenskaper ved konseptene i form av dimensjoner, hvor disse er: *teknologi, standardisering, organisering og regulering*
- Dataflyten av eiendomsinformasjon, hvor graden av samordning av prosesser er viktig. Herunder, hvilken vei data skal flyte. Dette blir delt inn i følgende rekkefølge: *Registrering, forvaltning, formidling og bruk*

Samlet gir kombinasjonen av disse to tilnærmingene (mulighetsdimensjoner og verdikjeden for dataflyt) fire konseptuelle retningsvalg som KVUen har utforsket nærmere:

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

***Konsepter som er vurdert i alternativanalysen***

I utarbeidelsen av konsepter tas det utgangspunkt i dimensjonene *regulering, standardisering, teknologi og organisering*. Her kombineres fire ulike ambisjonsnivåer av de ulike dimensjonene, og KVVU ender opp med mange mulige konseptuelle løsninger.

Neste steg er grovsiling av de mulige konseptuelle løsningene. Hvilke konseptuelle løsninger som blir tatt med videre baseres på måloppnåelse. Kriterier for grovsilingen har vært:

- Tiltaket bryter med sentrale rammebetingelser og/eller bidrar i for liten grad til måloppnåelse for å vurderes som egne konsepter.
- Tiltaket vurderes å ha for liten måloppnåelse til å være et eget konsept, men fremstår som et tiltak som bør gjennomføres uavhengig av valg av konsept. Derfor legges dette tiltaket inn som en del av alle konsept.
- Tiltaket vurderes å ha relativt lav måloppnåelse, men tas med videre til alternativanalysen som en effektiviseringsmulighet.
- Tiltaket vurderes til å løse deler av behovet i kombinasjon med andre tiltak. Tas med videre til alternativanalysen.
- Tiltaket vurderes til å løse hele behovet. Tas med videre til alternativanalysen.
- Tiltaket vurderes som dyrere enn et annet alternativt konsept som har omtrent samme måloppnåelse/nytte og forkastes før mer detaljert analyse.
- Tiltaket vurderes å ha dårligere måloppnåelse eller nytte enn et annet alternativt konsept som forventes å koste omtrent det samme. Tiltaket siles ut.

Etter grovsilingen står man igjen med tolv konseptuelle muligheter som tas videre til nedvalg. Formålet med nedvalget er å sitte igjen med alternativer som er konseptuelt *forskjellige* og som *utfyller* de sentrale dimensjonene i mulighetsrommet i tilstrekkelig grad. Nedvalget blir gjort gjennom en rangering basert på måloppnåelse på effektmålene, forventet kostnad og gjennomføringsrisiko.

Som følge av nedvalget, ender KVVU opp med tre konsepter det tas utgangspunkt i for videre konkretisering; 1) RK7: Kombinasjonskonsept, 2) LO8: Superportal og 3) DF3: Full standardisering og bedre dataflyt. Disse tre blir igjen kombinert ytterligere med elementer fra dimensjonene, hvor følgende ulike tiltak kan inngå i alle eller noen av konseptene:

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

- Alle eller noen av konseptene kan også inneholde følgende:
  - Med og uten sanksjoner ved manglende tinglysning
  - Med og uten bestemmelser om forholdet til privatrettslig u/gyldighet
  - Med og uten andre regelendringer, f.eks. om arv og skifte, kredittlovgivning, blankoskjøter og kontraktsposisjoner
  - Med og uten registrering av eiere i boligaksjeselskaper
  - Med og uten overføring av data til matrikkelen
  - Med og uten dokumentavgift
  - Med og uten krav om at alle matrikkelenheter også skal være registrert i grunnboken
  - Med og uten endring av registreringsobjekter for å dekke skattemessige behov
  - Med og uten endring av reglene for beskatning

Flere av disse blir behandlet som *konseptuavhengige tiltak* som inngår i alle konseptene. De tre endelige konseptene som KVU tar med videre til alternativanalysen er:

- **Konsept 0: Nullalternativet.** En videreføring av dagens situasjon.
- **Konsept 1: Forbedre grunnbok.** Et reguleringskonsept som tar utgangspunkt i grunnboken og bidrar til forbedring med utgangspunkt i dagens systemer
- **Konsept 2: Deling av eierskapsopplysninger.** Et konsept som bidrar til tilgjengeliggjøring og sammenstilling av eiendomsinformasjon
- **Konsept 3: Sentralisert eierskapsregistrering.** Konsolidert eiendomsinformasjon og samhandling i økosystemet for eiendomsinformasjon.

#### ***KVU-ens anbefalte konsept og føringer for forprosjektet***

En samlet vurdering gjør at utreder anbefaler konsept 3 – sentralisert eierskapsregistrering. Konsept 3 innebærer etablering av en autoritativ, sentralisert løsning for registrering av eierskap til fast eiendom, med mål om å forbedre datakvalitet, tilgjengelighet og effektivitet i offentlig forvaltning. Løsningen skal støtte både manuell og automatisert innregistrering fra publikum og profesjonelle aktører, med standardiserte formater for subjekt, objekt og eierskapsrelasjon. Den skal integreres med Enhetsregisteret, Folkeregisteret og registre over utenlandske aktører, og tilby et rikt tjenestelag med API-er, søkeindekser og innsynsløsninger. Konseptet krever juridiske avklaringer, mulig harmonisering av regelverk, og vurdering av endringer i dokumentavgift

Anbefalt konsept innebærer et høyt ambisjonsnivå og gjennomføringsrisiko. Det er også det konseptet med høyest kostnader (både investering og forvaltning), men gir også størst nyttevirksomheter, både prissatte og ikke-prissatte. Det avgjørende for anbefalingen er de store ikke-prissatte virkningene som vurderes å overstige merkostnadene konseptet medfører.

KVUen inkluderer anbefalinger knyttet til de tre temaene som en gjennomføringsstrategi skal inneholde, jf. Rundskriv R-108/23:

- Premisser for styringen av forprosjektfasen
- Kontraktstrategi
- Plan for arbeid med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet

## 1.2 Hva er kvalitetssikret

Kvalitetssikringsoppdraget er regulert i rammeavtale mellom Finansdepartementet og EY/WSP/SINTEF om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter, samt rundskriv «R-108 Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten».

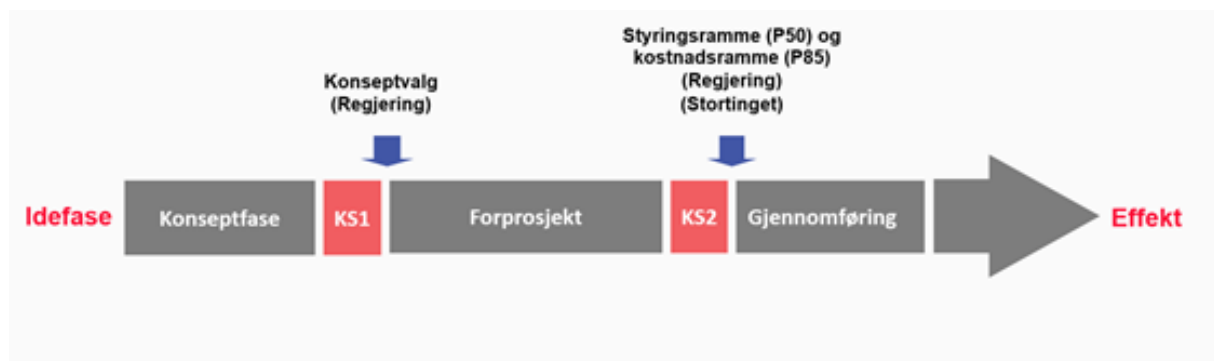
Hensikten med kvalitetssikringen er beskrevet i rammeavtalen:

*«Bistå med å gi en faglig og uavhengig analyse og vurdering av beslutningsgrunnlaget som legges til grunn for den politiske beslutningen om et konseptvalg. En vurdering av det dokumenterte behovet for å gjennomføre tiltak og hva som er den samfunnsøkonomisk beste løsningen står sentralt. Det understrekes at selve konseptvalget er en politisk prosess som Leverandøren ikke skal ha noen rolle i. Leverandørens funksjon er begrenset til å støtte Oppdragsgivers kontrollbehov med den faglige kvaliteten på de underliggende dokumenter i beslutningsunderlaget».*

Oppdraget skal utføres i henhold til rammeavtalen om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter.

## 1.3 Om kvalitetssikringen

Statens prosjektmodell stiller krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekter med kostnadsramme på over 1 milliard skal utredes (over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter). Kravene innebærer at prosjektene skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før beslutningsunderlaget legges frem for Regjeringen og Stortinget. Figur 1 presenterer faseinndelingen og kontrollpunktene i prosjektmodellen.



Figur 1: Statens prosjektmodell for store investeringsprosjekter. Hentet fra regjeringen.no.

I konseptfasen beskrives problemet prosjektet skal løse, hvilke fremtidige behov samfunnet vil ha og hvilke mål som skal oppnås ved å gjennomføre tiltak. Det skal anbefales hvilket tiltak som bør gjennomføres og hva som er viktige forutsetninger i den videre planleggingen for å lykkes. Dette kalles en konseptvalgutredning (KVU). Før konseptvalget kan fattes i regjeringen må KVU gjennomgås av en uavhengig tredjepart i en kvalitetssikring av konseptvalg (KS1).

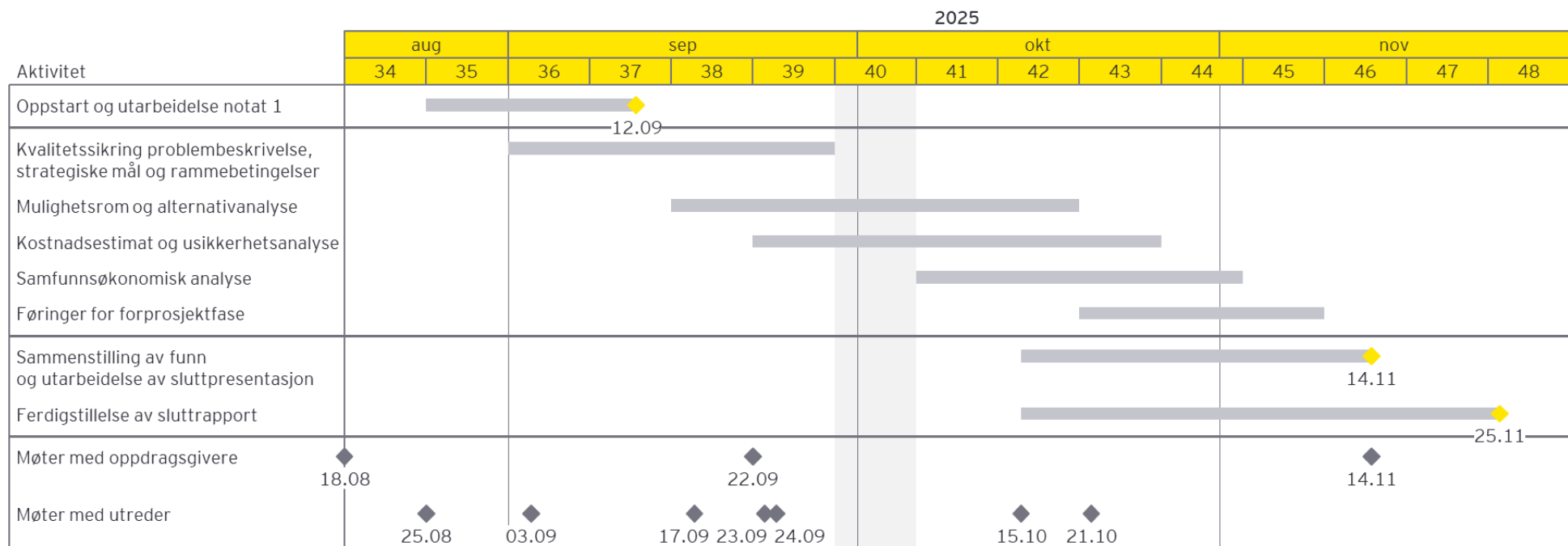
Hensikten med KS1 er at en ekstern kvalitetssikrer skal bistå med å gi et faglig og uavhengig grunnlag for den politiske beslutningen om et konseptvalg. Kvalitetssikrer skal kontrollere KVU med hensyn på konsistens i og mellom kapitler, og om de angitte alternativene er relevante og gyldige med hensyn til problem, behov, mål, rammebetingelser og utnyttelse av mulighetsrommet. Kvalitetssikrer skal videre gjennomføre en egen usikkerhetsanalyse og samfunnsøkonomisk analyse, samt gi sin tilrådning om beslutningsstrategi.

#### ***1.4 Om analyseprosessen og kvalitetssikringsprosessen***

Etter oppstartsmøte hos oppdragsgiver, har vi i kvalitetssikringsteamet opprettholdt en kontinuerlig og åpen dialog med utreder. Dette inkluderte jevnlig e-postkommunikasjon og møter i ulike former, som enkle avklaringsmøter, koordineringsmøter relatert til spesifikke temaer som mulighetsområde og alternativanalyse, samt workshops som omhandlet grunnkalkylen, usikkerhetsanalyser og samfunnsøkonomiske analyser.

Gjennom hele kvalitetssikringsprosessen har kvalitetssikringsteamet hatt et konstruktivt samarbeid med alle involverte parter, inkludert oppdragsgiver, utreder samt innleide konsulenter fra utreder sin side. Utreder har vært svært proaktive, imøtekommende og dyktige på å forklare oss hva de har gjort i KVU og hvorfor.

Figur 2 nedenfor gir en oversikt over den overordnede fremdriften og utvalgte møter med utreder og oppdragsgiver gjennom dette KS1-oppdraget.



Figur 2: Fremdriftsplan for KS1-oppgaven

## 2 Problembeskrivelse

I rammeavtalen med Finansdepartementet blir problembeskrivelsen beskrevet slik:

*Problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området.*

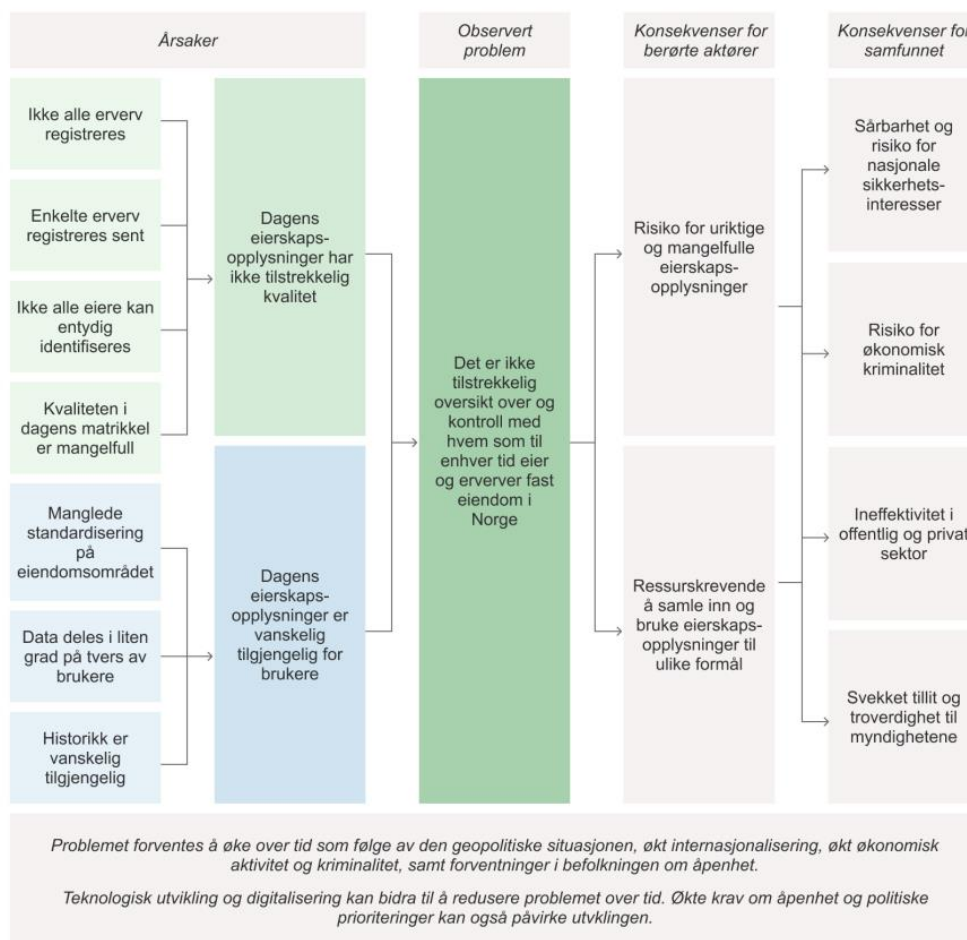
*Leverandøren skal vurdere om drøftingen i problembeskrivelsen er tilstrekkelig grundig og klargjørende. Leverandøren skal kontrollere at problemet er reelt, og ikke bare formulert som fravær av en eller flere bestemte løsninger.*

### 2.1 Problembeskrivelse i KVV

KVV har i sin problemanalyse identifisert hovedproblemet, årsaker og bakgrunnen. Dette er oppsummert nedenfor.

#### Hovedproblem

Problembeskrivelsen i KVV er følgende: *det er ikke tilstrekkelig oversikt over og kontroll med hvem som til enhver tid eier og erverver fast eiendom i Norge.* KVV adresserer at problemet i hovedsak skyldes at dagens kilder til eierskapsopplysninger ikke har den kvaliteten eller tilgjengeligheten som ulike brukere har behov for. Dette resulterer igjen i økt sårbarhet og risiko knyttet til nasjonale sikkerhetsinteresser, økonomisk kriminalitet, ineffektivitet i offentlig og privat sektor, samt svekket tillit og troverdighet til myndighetene.



Figur 3: Årsak-virkningsdiagram hentet fra KVV.

## Årsaker

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

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

Det er flere grunner til eierskapsopplysningene mangler kvalitet. For det første blir ikke alle erverv registrert. Forklaringen på dette er at enkelte formuesobjekter ikke kan tinglyses, eksempelvis aksjeleiligheter, kontraktsposisjoner i boligprosjekter under oppføring og leie-til-eie-avtaler. Samtidig er det ikke alle som velger å tinglyse for objekter der dette er mulig, ofte for å unngå dokumentavgift, skjule eierskap eller av ren uvitenhet. For det andre blir enkelte erverv registrert sent, som følge av døde hjemmelshavere i grunnboken eller fordi prosessen med å tinglyse kan oppleves som komplisert og tidkrevende. Konsekvensen av dette er at mange eiendommer fortsatt står på døde personer, slettede selskaper eller tidligere eiere. For det tredje er det ikke alltid et eiere kan entydig identifiseres, som gjør det utfordrende å si noe om hvem som er reell eier. Eksempelvis ved utenlandske eiere, både privatpersoner og selskaper, komplekse eierstrukturer, stiftelser og foreninger. Det er i dag rundt 11 000 matrikkelenheter som er registrert på D-nummer i grunnboken, og rundt 52 500 matrikkelenheter som er registrert med løpenummer (selskap uten norsk organisasjonsnummer). I tillegg finnes det rundt 11 000 eiendommer som er registrert på selskaper som er opphørt. For det fjerde, så er kvaliteten i dagens matrikkel mangelfull. Det er mange bygg som ikke er registrerte som egne matrikkelenheter, eksempelvis bygg i utmark og naust. Dette fører igjen til utfordringer for sluttbrukere, blant annet kommuner, som anvender mengder av slik matrikkeldata i det daglige.

Det blir videre presentert tre rotårsaker til hvorfor dagens eierskapsopplysninger er lite tilgjengelige. Den første er at det er manglende standardisering på eiendomsområdet, herunder manglende felles begreper, forskjeller mellom registre og et omfattende regelverk som ikke er harmonisert. Eksempelvis kan ulike etater og aktører ha forskjellige definisjoner på hva en eiendom er samt hva et eierskap innebærer. Rotårsak nummer to er at data deles i liten grad på tvers av aktører. Dette skyldes i stor grad juridiske barrierer, som personvern hensyn. På grunn av dette har ulike aktører egne registre for eierskapsopplysninger som igjen fører til at brukere må sammenstille informasjon på tvers av flere kilder. Den tredje rotårsaken handler om at historisk informasjon er vanskelig å få tak i. Historiske grunnboksutskrifter fra slutten av 1980-tallet kan bestilles fra Kartverket mot betaling. Trenger man opplysninger fra før 1951, finnes disse i gammel grunnbok, hvor informasjonen er lite strukturert og kan være vanskelig å tyde eller mangelfull.

Videre informerer KVU om de mulige konsekvensene som følge av problemet. Her adresseres det at hovedproblemet kan føre til sårbarhet og risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser, økt økonomisk kriminalitet, ineffektivitet i offentlig og privat sektor og svekket tillit og troverdighet til myndighetene. Det blir også påpekt at hovedproblemet stadig vil få større konsekvenser over tid, som følge av disse fem driverne:

- Den geopolitiske sikkerhetssituasjonen – økende spenning mellom stormakter
- Økt internasjonalisering – flere utenlandske aktører erverver fast eiendom i Norge
- Økt økonomisk kriminalitet – eiendomssektor attraktiv for hvitvasking
- Utdatert teknologi og rask teknologisk utvikling
- Økende konflikt mellom krav om åpenhet og skjerming av data

## **2.2 Vår vurdering av problembeskrivelsen**

KVUens kapittel inneholder tilfredsstillende beskrivelse av hovedproblemet: *At det ikke er tilstrekkelig oversikt over hvem som eier eiendom til enhver tid.* Problemanalysen belyser årsaker til at problemet har oppstått og forventet utvikling.

Drøftingen av problemet er grundig og klargjørende. Problembeskrivelsen viser til to reelle hovedårsaker og gjør videre rede for rotårsakene til disse gjennom en logisk årsak-virkningsbeskrivelse. Gjennom beskrivelsene av samfunnskonsekvensene av problemet, underbygges det videre at det er behov for tiltak.

Vi savner en nærmere beskrivelse av status i IT-systemene i verdikjeden for informasjonen som oppleves å ha kvalitetsbrister og mangelfull tilgjengelighet. Gjennom KS1 prosessen har vi fått mer informasjon om dette, både fra Kartverket og Skatteetaten.

Hos Kartverket er det IT-systemene matrikkelen og grunnboken som er de avgjørende. KVU beskriver noe kort om teknisk gjeld i matrikkelen, men begrenset hva det konkret består i. Situasjonen er først og fremst at selve oppbyggingen og arkitekturen gjør det krevende å gjøre endringer for å håndtere nye behov. Systemene er bygget på en eldre programvarearkitektur som ikke er direkte konverterbar til mer moderne (skybasert) mikrotjeneste-arkitektur. Samtidig trekkes det frem at man har god kontroll på datamodeller og har gode (men komplekse) modeller av domenet. Dette er et godt utgangspunkt for fornying og bør i utgangspunktet redusere noe av usikkerheten knyttet til *hva* som skal bygges.

Vi støtter vurderingen om at dette ikke fremmer endringsfleksibilitet, spesielt for Matrikkelen. Samtidig kommer det også frem at systemene fungerer tilfredsstillende til dagens formål og oppgaver, og de er bygget på en plattform som fremdeles har leverandørsupport og det finnes fortsatt et tilgjengelig kompetansemarked for utviklingstjenestene. Vi oppfatter derfor at det for disse systemene fortsatt er noe tid til situasjonen blir «kritisk».

For Skatteetatens eiendomsregister (SERG) er situasjonen noe mer anstrengt. Systemet fungerer ikke tilfredsstillende i dag og har forårsaket manuelle feilrettingssituasjoner, og er etter informasjonen vi har fått, nærmere det seg tydeligere slutten av den tekniske levetiden enn systemene i Kartverket.

### 3 Behovsanalyse

I rammeavtalen med Finansdepartementet blir behovsanalysen beskrevet som følgende:

*Behovsanalysen skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen.*

*Leverandøren skal vurdere om behovsanalysen identifiserer relevante interessenter og om metode og prosess for å få frem bredden og vurdere styrken i behovene er tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet. Leverandøren skal kontrollere om det er konsistens i behovsanalysens oppbygging og konsistens mot problembeskrivelsen. Det skal vurderes om behovet som legges til grunn for den videre utredningen er reelt.*

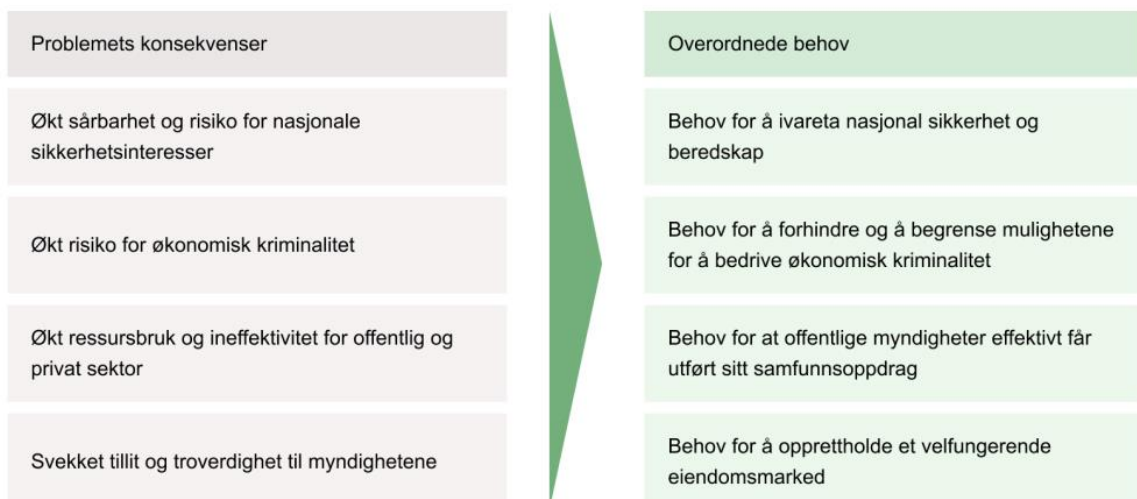
*Den underliggende politiske verdivurdering bak de oppgitte samfunnsbehov er ikke gjenstand for vurdering.*

#### 3.1 Behovsanalyse i KVV

##### Overordnede behov

Behovsanalysen gjør rede for de overordnede behovene til samfunnet og enkeltaktører for endringer av dagens forvaltning av eierskapsopplysninger. Her fokuseres det på både etterspørselsbaserte og interessentbaserte behov. Behovene knytter seg til konsekvensene av hovedproblemet adressert i kapittel 1. Som følge av konsekvensene som følger hovedproblemet er det **behov for**:

- Å ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap
- Å forhindre og begrense mulighetene for å bedrive økonomisk kriminalitet
- At offentlige myndigheter effektivt får utført sitt samfunnsoppdrag
- Å opprettholde et velfungerende eiendomsmarked



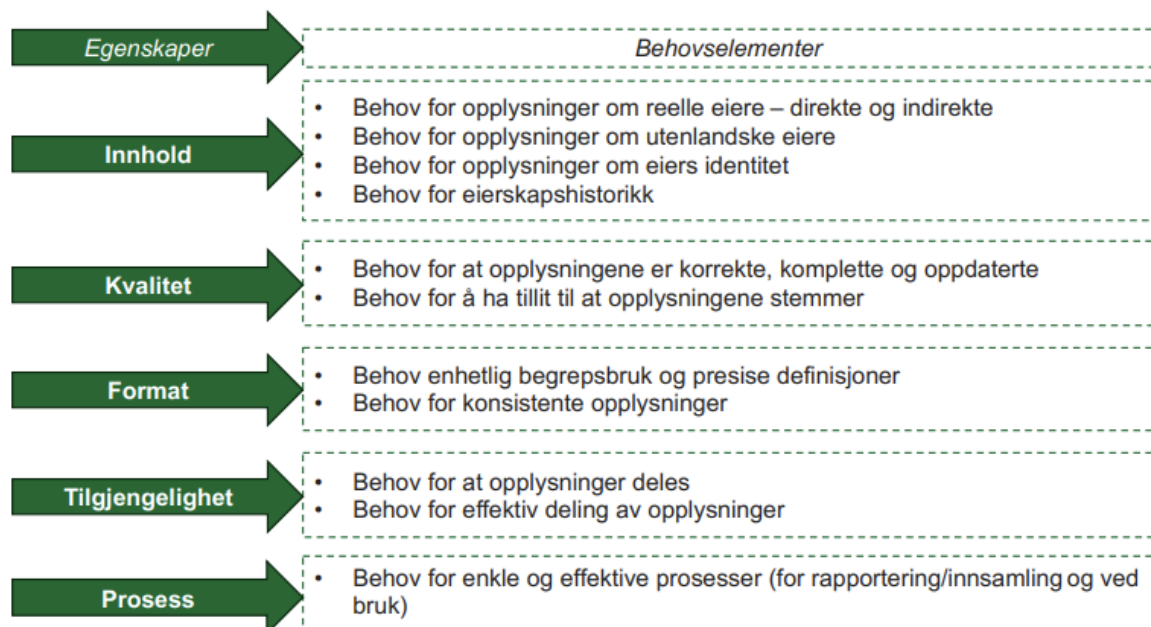
Figur 4: Sammenheng mellom problemets konsekvenser og overordnede behov. Hentet fra KVV.

Trusselvurderingene fra PST, NSM og E-tjenesten underbygger behovet for å sikre nasjonal kontroll over eiendommer med strategisk beliggenhet for rikets sikkerhet. I tillegg fører

klimaendringer og hyppigere ekstremvær til økt sårbarhet i samfunnet. Dette forsterker behovet for kjennskap til eiendommer i utsatte områder, både når det kommer til varsling og gjennomføring av tiltak. Samtidig bidrar forbedret kvalitet og tilgjengelighet på eierskapsopplysninger til at aktører som Økokrim kan utføre sine arbeidsoppgaver mer effektivt, som igjen vil forhindre og begrense mulighetene for økonomisk kriminalitet. Bedre tilgang og fullstendige eierskapsopplysninger fører også til effektiv ressursbruk og kan styrke tilliten til offentlige tjenester. KVV presiserer også at aktørene i et effektivt eiendomsmarked har behov for tilstrekkelig og pålitelig informasjon om eierskap og rettigheter.

## Operasjonelle behov

De operasjonelle behovene skal beskrive hvilke konkrete behov knyttet til opplysninger om eierskap av fast eiendom som vil gjøre berørte aktører bedre rustet til å møte de overordnede behovene beskrevet over. De operasjonelle behovene knytter seg til opplysningenes *innhold*, *kvalitet*, *format*, *tilgjengelighet* og *prosesser*.



Figur 5: Overordnet fremstilling av opplysningenes egenskaper og tilhørende operasjonelle behovselementer. Hentet fra KVV.

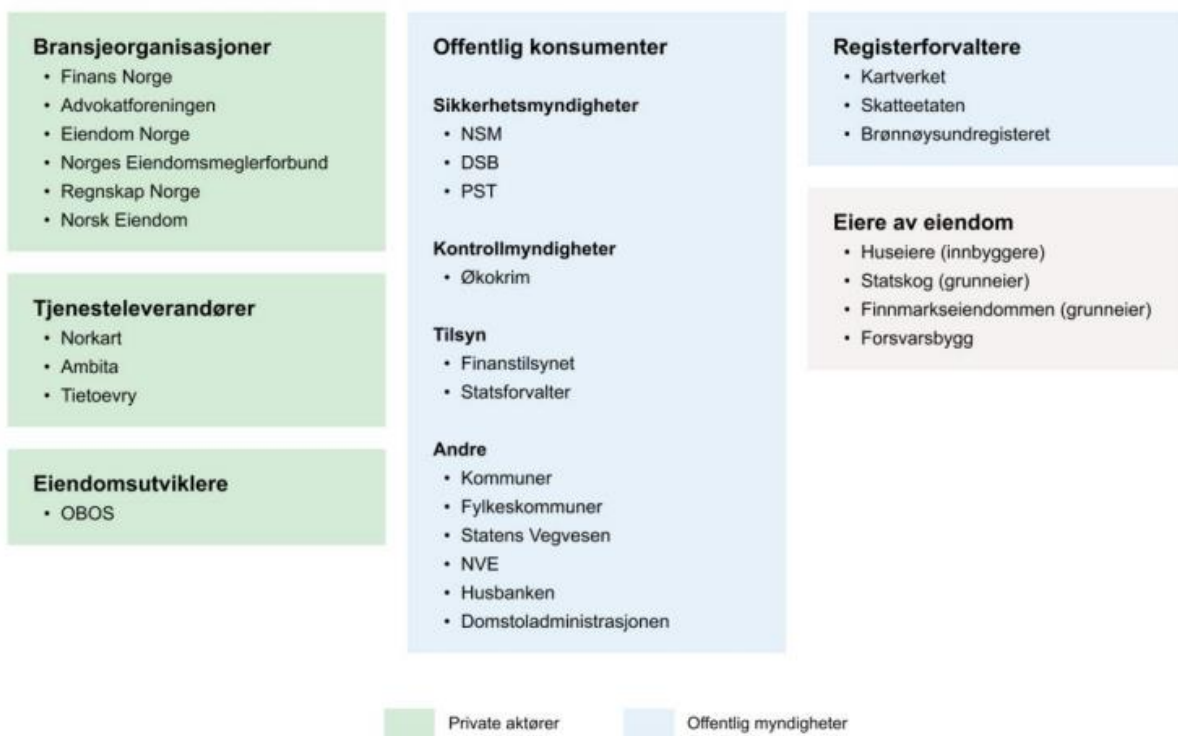
- Når det kommer til *innhold*, handler dette først og fremst om å avdekke **reelle eiere** av fast eiendom, som er viktig både når det kommer til innkreving av skatt, avdekke økonomisk kriminalitet, kalle inn og varsle riktige parter ved juridiske eller ekstraordinære tilfeller.
- Behov for god *kvalitet* på opplysningene er viktig for at både offentlige og private aktører skal kunne ha **tillit** til at registrerte opplysninger er **korrekte**. Dette vil igjen sikre økt effektivitet blant berørte aktører.
- At opplysningenes *format* er likt og standardisert er viktig for å kunne **dele** data på tvers av ulike systemer og aktører som innehar eierskapsopplysningene. Dagens situasjon hvor man har ulike definisjoner på hva en eiendom er, fører til ineffektiv manuell saksbehandling og unødig bruk av ressurser.
- I dag er det også en lav grad av systematisk deling av eierskapsopplysninger, som følge av at aktører forholder seg til ulike regelverk, samt juridiske barrierer som

personvernkrav. At eierskapsopplysninger er mer *tilgjengelige*, er særlig viktig for de overordnede behovene for ivaretagelse av nasjonal sikkerhet og bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

- Det er også et klart behov for enklere og mer effektive *prosesser* for selve rapporteringen av eierskapsopplysninger. Dette vil insentivere til økt rapportering, som igjen vil resultere i mer **oppdaterte** og **korrekte** opplysninger.

### Interessentanalyse

Det har også blitt gjennomført en interessentanalyse for å avdekke berørte aktører. Aktuelle interessenter har blitt bestemt gjennom interne arbeidsmøter, og det er de aktørene som utreder anser som mest sentrale og relevante som blir tatt med videre i analysen. Dette er basert på hvilke interessenter som i størst grad påvirker og blir påvirket av opplysninger om eierskap til fast eiendom.



Figur 6: Interessentkart. Hentet fra Vedlegg A - KVVU.

## KS1 Eierskap fast eiendom

Tabell 2: Gruppering av interessenter og beskrivelse av deres virkeområde. Hentet fra Vedlegg A - KVV.

| Gruppe                 | Beskrivelse av gruppens virkeområde                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registerforvaltere     | Registerforvaltere er aktører som forvalter grunnlags-/rådata om opplysninger om eierskap til fast eiendom. Kartverket forvalter i dag matrikkelen og grunnboken. Skatteetaten forvalter sitt eget interne eiendomsregister. Brønnøysundregisteret forvalter opplysninger om eierskap til fast eiendom, i form av at de forvalter grunnlagsdata som omhandler virksomhetene som eier eiendom. |
| Offentlige konsumenter | Offentlig konsumenter er offentlige myndigheter som bruker eierskapsopplysninger til ulike formål. Hva gjelder kommuner som konsument av eierskapsopplysninger vil disse også være en produsent av eiendomsopplysninger.                                                                                                                                                                      |
| Bransje-organisasjoner | Dette inkluderer profesjonelle private aktører representert ved bransjeorganisasjoner. Disse vil derfor dekke profesjonelle private aktører som banker og andre finansinstitusjoner, advokater, meglerforetak, eiendomsmeglere, regnskapsførere og utviklere av bolig- og næringseiendom.                                                                                                     |
| Tjenesteleverandører   | Tjenesteleverandører er aktører som tilrettelegger og formidler opplysninger om eierskap til fast eiendom til sine kunder, for eksempel kommuner. Tjenesteleverandører bygger sine tjenester på grunnlags-/rådata som registerforvalterne forvalter. Disse blir deretter tilrettelagt for å imøtekomme brukerne sine behov for informasjon.                                                   |
| Eiendomsutviklere      | Selvstendige aktører som utvikler og forvalter eiendom.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Eiere av eiendom       | Inkluderer aktører som eier eiendom, inkludert grunneiere slik som Statskog og Finnmarkseiendommen. Gruppen inkluderer også aktører som organiserer eiere av boliger, boliggårder, eiendomsselskaper og sameier/borettslag.                                                                                                                                                                   |

### Behovskonflikt

KVV presenterer også en behovskonflikt som beskriver spenninger mellom ulike behov når det gjelder eierskapsopplysninger. Det viktigste er balansen mellom behovet for deling og tilgjengelighet av data og hensynet til personvern, og sikkerhet og skjerming av sensitive opplysninger. Økt åpenhet og datadeling må alltid veies opp mot risiko for misbruk, personvern, nasjonal sikkerhet og ressursbruk – og det er et viktig prinsipp at data skal deles når de kan, men skjermes når de må.

### 3.2 Vår vurdering av behovsanalysen

Behovsanalysen beskriver bredden i de aktuelle, konkrete behovene relatert til problembeskrivelsen, med utgangspunkt i de aktuelle overordnede samfunnskonsekvensene. Vi mener det er godt samsvar med de overordnede behovene og operasjonelle behovene utfra problembeskrivelsen. Strukturen med overordnede og operasjonelle behov fremstår logisk.

Det er også belyst noen generelle motsetningsforhold i behovene:

- Behovet for komplette data versus kostnaden/ressursinnsatsen ved å fremskaffe disse
- Deling av data mellom aktører versus hensyn til personvern

Dette er nyttige beskrivelser av motsetningsforhold som må ivaretas og hvor det må gjøres avveininger i det videre i arbeidet.

Vi savner derimot tydeligere beskrivelser av interessekonflikter mellom aktørene. Spesielt kommunenes rolle og interesseperspektiv kunne vært sterkere belyst. Kommunene har rolle som lokal matrikkelfører og som konsument av dataene i en stor andel av den kommunale saksbehandlingen. I de lokale databasene er det også gjort oppryddingsarbeid som ikke er ajourført tilbake i det sentrale registret. Kommunene er sentrale i gevinstrealiseringen, slik at deres interesser er viktige.

## 4 Strategiske mål

I rammeavtalen med Finansdepartementet blir strategiske mål beskrevet som følgende:

*Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for virkningene av tiltaket.*

*Leverandøren skal gi en vurdering av hvorvidt oppgitte samfunns mål og effektmål er presist nok angitt til å sikre operativ styring med prosjektet. Det skal vurderes om målene er prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstand etter gjennomføring av tiltaket. Det skal vurderes om de oppfyller kravet om at helheten av mål skal være realistisk oppnåelig og at graden av måloppnåelse i ettertid kan verifiseres.*

*Hvis det er oppgitt flere enn ett mål på noen av de to punktene, må det vurderes om det foreligger innebygde motsetninger, eller om målstrukturen blir for komplisert til å være operasjonell. Leverandøren skal kontrollere målstrukturens konsistens og konsistens mot problembeskrivelsen og behovsanalysen.*

### 4.1 Strategiske mål i KVV

Utredning har, med bakgrunn i problembeskrivelsen og behovsanalysen, definert samfunns mål og effektmål som beskriver ønsket virkning på samfunnet og brukere.

#### Samfunns mål

KVV har definert følgende samfunns mål:

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

#### Effektmål

Effektmålene bygger opp under samfunns målet ved at oppnåelse av disse skal bidra til at samfunns målet realiseres. Det er utformet tre effektmål, som vist i Tabell 3.

Tabell 3: Effektmål i KVV.

| Betegnelse | Effektmål                                                                                                                                                      |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| E1         | Norske myndigheter og private aktører har bedre oversikt, gjennom økt kvalitet på opplysningene, over hvem som er reelle eiere til fast eiendom til enhver tid |
| E2         | Norske myndigheter og private aktører har enkel tilgang til og bruk av relevante opplysninger til fast eiendom                                                 |
| E3         | Prosessen knyttet til eiendomstransaksjoner er effektiv                                                                                                        |

#### Målkonflikter

KVV identifiserer en målkonflikt knyttet til balansen mellom effektivitet og kvalitet. Denne konflikten handler om at forbedret kvalitet (E1) krever mer tid og ressurser i innledende fase, noe som kan redusere effektiviteten (E3). KVV vurderer at denne konflikten er midlertidig og

vil avta etter hvert som prosessene blir bedre. På lengre sikt vil effektive prosesser og høy kvalitet gjensidig forsterke hverandre.

#### **4.2 Vår vurdering av strategiske mål**

Samfunnsmålet i KVV beskriver i tilfredsstillende grad den positive tilstanden prosjektet skal bygge opp under. Formuleringen er noe forenklet fra det som ble angitt som foreløpig samfunns mål i oppdragsbrevet, men selve meningsinnholdet er det samme.

Effektmålene er prosjektspesifikke og beskriver ønsket tilstand etter gjennomføring av tiltak. Det er imidlertid noe uklart hva effektmål E3 skal innebære. Det fremkommer ikke tydelig om det skal være høyere effektivitet enn i dag eller om det er en «nedre grense» for hva som indikerer oppnåelse av ønsket tilstand. Sett i lys av behovsformuleringen om å «opprettholde et velfungerende eiendomsmarked», er det nærliggende å tolke det som at det finnes en nedre grense for hva som oppleves som effektive eiendomstransaksjoner.

Det ikke gjort en tydelig prioritering av effektmålene slik som anbefalt i R-108/23. Vi anbefaler en rangering av effektmålene, for å få bedre styring i senere faser, for eksempel ved kutt i omfang.

KVVUen identifiserer en målkonflikt mellom E1 og E3, men det legges til grunn at denne er midlertidig. Økt kvalitet for å oppnå ønsket tilstand i E1 kan kreve økt ressursbruk som går på bekostning av effektivitet i E3. Vi savner en tydeligere beskrivelse av denne målkonflikten. Motsetningsforholdet mellom målene taler også for en prioritering, særlig om det blir mer langvarig enn antatt. Dersom det formuleres et tydeligere indikatorsett for E3, vil det antakelig være mulig å si noe betinget om prioriteringen, eksempelvis at E1 er prioritert inntil denne nedre grensen.

Målkonflikten mellom E1 (kvalitet) og E3 (effektivitet) har potensielt stor betydning for samfunnsøkonomisk lønnsomhet, særlig dersom konflikten blir større eller mer langvarig enn antatt. Årsaken til dette er at økt tidsbruk i eiendomstransaksjonene kan gi økte transaksjonskostnader ved kjøp og salg av eiendom, som igjen reduserer effektiviteten. Eiendomsmarkedet omsetter for store verdier årlig, og selv små reduksjoner i effektivitet kan gi betydelige negative konsekvenser. P.t. er ikke slike effektivitetstap prissatt i den samfunnsøkonomiske analysen, men dersom dette blir konsekvensen i den videre prosjektutviklingen, anbefales det å ta med slike effekter. Forholdet tydeliggjør ytterligere behovet for å prioritere mellom E1 og E3.

I den videre prosjektutviklingen bør effektmålene konkretiseres med tydelige indikatorer og gjøres SMARTER<sup>2</sup>, slik at det blir mulig å måle grad av måloppnåelse. I tillegg bør målene tidfestes.

---

<sup>2</sup> Spesifikke, målbare, oppnåelige, relevante, tidsbestemte, enkle.

## 5 Rammebetingelser for konseptvalg

Rammeavtalen med Finansdepartementet beskriver rammebetingelser for konseptvalg slik:

*Rammebetingelsene omfatter et samlet sett betingelser som skal oppfylles for valg av konseptuell løsning og fremtidig drift.*

*Leverandøren skal vurdere relevansen og prioriteringen av ulike typer rammebetingelser, og at rammebetingelsene ikke unødig avgrenser mulighetsrommet. Leverandøren skal kontrollere om det er konsistent oppbygging av rammebetingelsene og konsistens mot problembeskrivelsen, behovsanalysen og kapittelet for strategiske mål.*

### 5.1 Rammebetingelser i KVVU

KVVU har identifisert fire sentrale rammebetingelser, utledet fra ikke-prosjektspesifikke mål og prinsipielle spørsmål. Rammebetingelsene er listet opp i figuren under.

|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>R1</b> | <b>Konseptene skal bidra til etterlevelse av EUs sjette hvitvaskingsdirektiv (AMLD6)</b><br>Løsningene må legge til rette for et felles tilgangspunkt og sikre korrekte eierskapsdata i tråd med AMLD6-kravene.                                                                                           |
| <b>R2</b> | <b>Konseptene skal sikre samsvar med personvernlovgivning</b><br>Systemene skal håndtere personopplysninger med høy grad av konfidensialitet, tilgangsstyring og sporbarhet for å oppfylle lovkrav.                                                                                                       |
| <b>R3</b> | <b>Konseptene skal ivareta Skatteetatens behov for eierskapsopplysninger til fastsetting og innkreving av skatter</b><br>Løsningene må levere oppdaterte og entydige eierskapsdata som gir Skatteetaten grunnlag for korrekt skattefastsetting og innkreving.                                             |
| <b>R4</b> | <b>Konseptene må inkludere mulighet for entydig identifikasjon av utenlandske eiere, men skal ikke vurdere hvordan en slik identifisering skal foregå</b><br>Konseptene skal være teknisk og funksjonelt tilrettelagt for å identifisere utenlandske eiere entydig, uten å definere metode eller prosess. |

Figur 7: Rammebetingelser fra KVVU.

### 5.2 Vår vurdering av rammebetingelser

Vi bemerker innledningsvis at rammebetingelsene ikke fremstår som spesielt skarpe. De innskrenker ikke mulighetsrommet, men hjelper heller ikke i grovsilingen av aktuelle konseptvalg.

Rammebetingelsen *Samsvar med personvernlovgivning* er relativt universelt gjeldende og må åpenbart følges, og kunne vært sløyfet. Sett i lys av at de eksisterende systemene grunnbok og matrikkel, som ble utviklet lenge før dagens personvernforordning (GDPR), forstår vi hvorfor denne rammebetingelsen er tatt med.

Et viktig poeng for den videre utredningen, er at det ikke er medtatt en rammebetingelse som uttrykker at konseptene skal gi innsikt i hvem som eier eiendom til **enhver** tid. Effektmålet E1 beskriver dette som ønsket fremtidig tilstand, og det er nærliggende å ta det med som en rammebetingelse. Vi støtter imidlertid utreders valg om ikke å legge det inn som et fast

## KS1 Eierskap fast eiendom

premiss. Dette medfører at konsept 1 blir med til alternativanalysen. Fordelen med dette er at utreder får en større bredde i ambisjonsnivå i alternativene.

## 6 Mulighetsstudie

I rammeavtalen med Finansdepartementet blir mulighetsstudien beskrevet på følgende måte:

*Problem, behov, mål og rammebetingelser sett i sammenheng definerer et mulighetsrom.*

*Leverandøren skal vurdere om prosessen og de anvendte metoder for kartlegging av mulighetsrommet er tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet. Det skal spesielt gjøres en vurdering av hvorvidt den fulle bredden av muligheter er ivarettatt og om mulighetsrommets avgrensning er relevant og konsistent med føringer i de foregående kapitlene. Det skal vurderes om det er tilstrekkelig dokumentert hvordan en grovsiling av tiltak er gjennomført og hvilket grunnlag enkelte løsninger eventuelt er lagt vekk.*

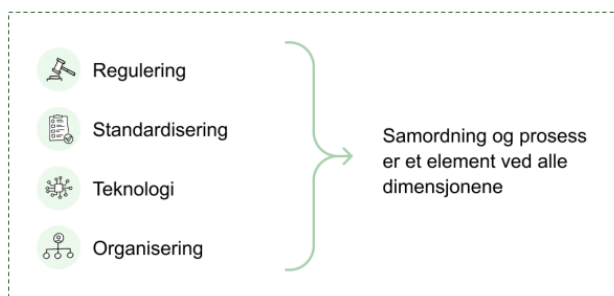
Basert på problembeskrivelsen og behovsanalysen, samt definerte strategiske mål og rammebetingelser defineres et mulighetsrom som utforskes i mulighetsstudien. Mulighetsstudien innebærer en bred tilnærming til hva som er mulige alternative løsninger.

Ifølge statens prosjektmodell skal mulighetsstudien utforske mulighetsrommet som defineres av problem, behov, mål og rammebetingelser (R108-23). Mulighetsstudien skal identifisere alle relevante løsninger som alene eller i kombinasjon kan løse problemet og oppfylle samfunns mål og effektmål innenfor rammebetingelsene. Alle aktuelle tiltak og virkemidler skal undersøkes på tvers av berørte statlige virksomheter. Mulighetsstudien avsluttes med en grovsiling der de identifiserte konseptene vurderes ut fra rammebetingelser og måloppnåelse.

### 6.1 Mulighetsrom og tiltak

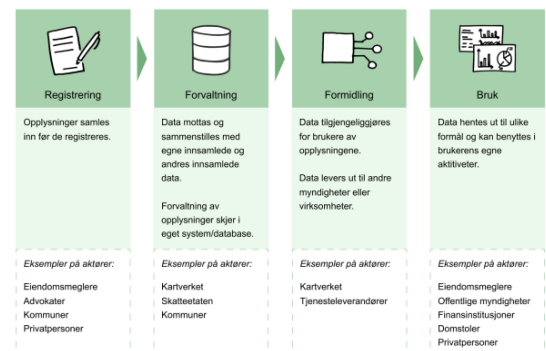
Mulighetsrommet er definert med utgangspunkt i de strategiske målene og rammebetingelsene for utredningen. KVUen har benyttet en kombinasjon av metodiske tilnærminger i utforskningen av mulighetsrommet; utforskning av mulighetsrommet gjennom mulighetsdimensjoner, og gjennom verdikjeden for dataflyt. Tilnærmingene illustrert i Figur 8 og Figur 9 under:

**Hoveddimensjoner**



Figur 9: Dimensjonsanalyse i mulighetsstudien (hentet fra KVU).

**Verdikjeden for dataflyt**



Figur 8: Verdikjeden for dataflyt (hentet fra KVU).

**Dimensjonsanalyse:** Utreder har identifisert fire hoveddimensjoner som tiltak og konsepter kan differensieres langs:

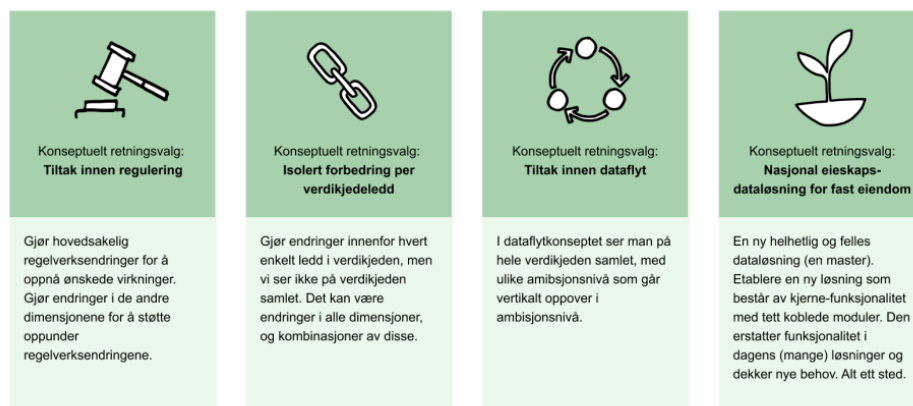
- Teknologi (digitalisering, automatisering, interoperabilitet)
- Standardisering (felles begreper, datamodeller, grensesnitt)
- Roller og ansvar (organisering, grad av sentralisering/desentralisering, tilgangsstyring)
- Regulering (regelverksutvikling, sanksjoner, harmonisering)

Hver dimensjon er vurdert fra lavt til høyt ambisjonsnivå, og det er utarbeidet beskrivelser av hva ulike nivåer innebærer for hvert område.

**Verdikjede for dataflyt:** I tillegg til dimensjonene er det analysert hvordan tiltak kan optimalisere verdikjeden for eierskapsinformasjon, fra registrering, forvaltning, formidling til bruk. Det er vurdert tiltak for å sikre effektiv dataflyt, samordning og kvalitet i hele verdikjeden.

Gjennom denne metodiske tilnærmingen har utreder utarbeidet en bruttoliste med 23 konseptuelle tiltak. Tiltakene spenner fra mindre justeringer i regelverk eller teknologi til mer omfattende endringer som etablering av nasjonale løsninger og full harmonisering av dataflyt og standarder. Kombinasjonen av mulighetsdimensjoner og optimalisering av verdikjeden for dataflyt gir samlet fire konseptuelle retninger som er utforsket nærmere, illustrert i Figur 10 under:

- Tiltak innen regulering,
- Isolert forbedring per verdikjedeledd,
- Tiltak innen dataflyt,
- Nasjonal eierskapsdataløsning for fast eiendom.



Figur 10: Konseptuelle retningsvalg i utforming av konsepter (hentet fra KVU).

### 6.2 Utforming, grovsiling og spesifisering av konsepter

Utreder har satt sammen ulike kombinasjoner av tiltak og ambisjonsnivåer til 23 konsepter som i ulik grad møter de identifiserte behovene og oppfyller målene for eierskap til fast eiendom. Konseptene er strukturert etter de fire konseptuelle retningene omtalt i delkapittel 6.1., og omfatter både løsninger der regelverksendringer er hoveddriver, konsepter som tar utgangspunkt i optimalisering av enkeltledd i verdikjeden, løsninger som prioriterer helhetlig og effektiv dataflyt gjennom hele verdikjeden, samt konsepter som legger til rette for en nasjonal, samlet løsning for eierskapsinformasjon hvor én aktør har hovedansvar for forvaltning og tilgjengeliggjøring.

De 23 konseptuelle tiltakene er vurdert og grovsilt basert på følgende kriterier:

- Oppfyllelse av sentrale rammebetingelser og mål
- Grad av måloppnåelse på effektmålene
- Forventet samfunnsøkonomisk nytte og gjennomføringsrisiko

## KS1 Eierskap fast eiendom

Etter grovsilingen ble 12 konsepter tatt med videre til nedvalg. I nedvalget har KVUen rangert konseptene basert på samlet måloppnåelse og nytte-kostnad-risikobrøk. Kriteriene for rangeringen er:

- Grad av måloppnåelse på effektmålene (bedre oversikt over reelle eiere, enkel tilgang til opplysninger, effektiv prosess for eiendomstransaksjoner)
- Kostnader (investerings- og forvaltningskostnader)
- Gjennomføringsrisiko
- Forventet samfunnsøkonomisk nytte, inkludert ikke-prissatte virkninger

Konseptene er vurdert i en samlet analyse, og de som best balanserer måloppnåelse (samlet måloppnåelse), nytte, kostnader og risiko (nytt-kostnad-risikobrøk) er anbefalt for videre utredning i alternativanalysen. Vurdering i nedvalget av de 12 konseptene er i Tabell 4 nedenfor.

Tabell 4: Nedvalg av konsepter i mulighetsstudien (hentet fra KVU).

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

Basert på den samlede analysen i nedvalget, ble følgende konsepter tatt med videre til alternativanalysen:

- Nullalternativet (referanse for sammenligning)
- Konsept 1: Forbedret grunnbok
- Konsept 2: Deling av eierskapsopplysninger
- Konsept 3: Sentralisert eierskapsregistrering

I videre spesifiseringen av konseptene er det beskrevet hvilke hovedgrep og ambisjonsnivåer som inngår i hvert konsept, herunder grad av digitalisering, standardisering, organisering og regelverksendringer.

### **Nullalternativet**

Videreføring av dagens løsninger, med eksisterende systemer og prosesser for tinglysing og eierskapsregistrering. Ingen nye registreringsplikter eller vesentlige endringer i organisering eller teknologi.

### **Konsept 1: Forbedret grunnbok**

Tiltak for å øke kvaliteten på eksisterende og fremtidige eierskapsopplysninger i grunnboken, blant annet gjennom opprydding i eldre forhold og økt digitalisering av tinglysingsprosessen. Ingen nye registreringsplikter utover det som følger av dagens regelverk. Forvaltning og organisering videreføres i hovedsak som i dag.

Begrenset tilpasning av dagens regelverk:

- Arveloven: plikt til å overføre hjemmel etter dødsfall
- Dokumentavgiftsloven: unntak ved rydde-hjemmelsoverføringer
- Tinglysingsloven: digitalt førstevalg, tidsbegrensning av urådigheter
- Matrikkelloven: fjerne unntak slik at alle matrikkelenheter registreres i grunnbok
- Regler for utenlandske eiere og entydig identifikasjon

### **Konsept 2: Deling av eierskapsopplysninger**

Etablering av en portal for samlet tilgjengeliggjøring av eierskapsinformasjon fra ulike registre. Registrering og forvaltning av data skjer fortsatt desentralisert, men informasjonen samles og tilgjengeliggjøres gjennom en felles portal. Det legges til rette for økt grad av standardisering av objekter, men ikke nødvendigvis av subjekter og relasjoner.

Krever mer omfattende regelverksarbeid (i tillegg til det som fremgår av konsept 1):

- Lovfesting av portalen (enten i eksisterende lov eller egen lov)
- Endringer som regulerer hvilke data som kan deles, hvem som får tilgang, og forholdet mellom portalen og registreier
- *Evt. Personvern- og EØS-tilpasninger*

### **Konsept 3: Sentralisert eierskapsregistrering**

Etablering av et utvidet, sentralt eiendomsregister hvor både objekter og relasjoner standardiseres. Det innføres plikt til løpende registrering av eierskap og overdragelser, og all forvaltning av eierskapsopplysninger konsolideres hos én myndighet. Dette konseptet innebærer høy grad av digitalisering, standardisering og organisatorisk endring.

Dette er det mest krevende konseptet juridisk:

- Ny lov om registrering av eierskap (inkludert registreringsplikt mv.)
- Ny registreringsplikt for alle eiendommer og transaksjoner
- Sanksjoner, frister og rapporteringsplikt for profesjonelle aktører
- Regler om presumsjon for tinglyst eier
- Integrasjon mot Folkeregisteret og Enhetsregisteret for entydig identifikasjon
- Nye regler om hvem som kan registrere, og på hvilket grunnlag
- Håndtering av personvern, statsborgerskap og grenseoverskridende eierskap

KVUen skisserer et todelt regelverksarbeid, hvor det som er absolutte krav for å kunne gjennomføre konseptet ligger i fase en, mens det som er modernisering av regelverket for øvrig kommer i fase to. Denne andre fasen omtales som «svært omfattende og komplekst» (Vedlegg C, side 21) og i ytterkant av hva som kan gjennomføres innenfor «eksisterende strukturer (departement/direktorat)».

### **6.3 Vår vurdering av mulighetsstudien**

Metodikken for mulighetsstudien er godt dokumentert i KVUen. Tilnærmingen med å legge til grunn fire mulighetsdimensjoner (teknologi, standardisering, roller/ansvar og regulering) vurderes som både hensiktsmessig, transparent og lett å følge. Bruken av disse dimensjonene gir et tydelig rammeverk for å identifisere og sammenligne ulike løsningsmuligheter med hverandre.

#### **Sammenlignbarhet og transparens ved rangering og nedvalg av konseptuelle alternativer**

Mulighetsdimensjonene bidrar til sammenlignbarhet på tvers av ulike alternativer, og gjør det mulig å vurdere tiltak og konsepter systematisk ut fra felles kriterier. Dette styrker transparensen i analysen og gir et godt grunnlag for å forstå hvilke egenskaper og ambisjonsnivåer som ligger til grunn for de ulike konseptene. Videre blir det enklere å forstå hvorfor enkelte konsepter blir vurdert som mer aktuelle enn andre, og til slutt rangert høyere og endelig silt ut for videre analyse i neste steg i KVUen, alternativanalysen.

Kriteriene for nedvalget, en kombinasjon av måloppnåelse og kost-nytte-risikobrøk, fremstår som tilstrekkelige og formålstjenlige. Imidlertid fremstår den praktiske anvendelsen av disse kriteriene som noe vilkårlig i gjennomføringen av nedvalget. Det er ikke opplagt hvorfor noen konsepter scorer høyere eller lavere enn andre på måloppnåelse eller kost-nytte-risikoforholdet, men allikevel blir silt bort, mens andre blir tatt med videre etter nedvalget. Dokumentasjonen av beslutningsgrunnlaget for utvalg og bortvalg kunne vært tydeligere.

#### **Overgang til alternativanalysen**

Overgangen fra nedvalg til de konseptene som faktisk utredes i alternativanalysen er ikke tilstrekkelig dokumentert. Det fremgår ikke klart av underlaget hvordan de valgte konseptene er videreutviklet eller eventuelt endret fra de variantene som ble vurdert i mulighetsstudien. Dette gjør det vanskelig å etterprøve hvilke vurderinger som ligger til grunn for at nettopp disse konseptene er tatt med videre. Gjennom dialog med utreder underveis i kvalitetssikringsprosessen har vi forstått at K1, 2 og 3 kan anses som videreutviklede konseptalternativer fra mulighetsstudien der elementer i konseptene og innafor mulighetsdimensjonene, f.eks. den tekniske, har blitt definert ytterligere slik at et konsept enda bedre treffer på måloppnåelse av effektmålene.

Vi mener det illustrerer godt at utreder aktivt har jobbet med konseptutviklingen hele veien. Vi støtter det endelige nedvalget og «justeringen» av konseptene inn mot alternativanalysen, men mener at dette tydeligere kunne kommet frem av KVUen, evt. følgebrevet til KVUen dersom dette kom sent i prosessen med å ferdigstille underlag.

Det er også i denne dialogen at det ble tydelig at det ikke finnes noen reelle konsepter på et mellomhøyt ambisjonsnivå mellom K0 og K2 og K3, bortsett fra at K1 til en viss grad kan anses som et konsept på vei til K2 eller K3. Det gjelder imidlertid å være tydelig på at gjennomføringen, spesiell gjennomføringsrekkefølge, av de konseptuavhengige tiltakene i K1 er avhengig av om endelig konseptvalg er K1, K2 eller K3. Ved valg av K2 eller K3 kan det oppstå et behov for å endre på noen av de konseptuavhengige tiltakene dersom konseptet ikke har blitt besluttet innen oppstart av de konseptuavhengige tiltakene. Behovet for «merarbeid» ved å gjøre om på enkelttiltak kan dermed innebære en form for sunk cost som må tolkes som pris for å utsette beslutningen om endelig konsept.

### **Bruk av mulighetsdimensjoner**

Det virker som om man i mulighetsstudie og nedvalg av konsepter har lagt mer vekt på den teknologiske dimensjonen enn for eksempel den juridiske. Riktignok foreligger det et Vedlegg C – Juridisk vedlegg som i og for seg er et grundig underlag og godt supplement til KVVUens hoveddokument. Allikevel kan det oppleves som at man løfter fram utfordringer især knyttet til tinglysnings- og/eller registeringsplikt uten å vurdere kompleksiteten ved det. Vi mener det hadde styrket konseptvalgutredningen dersom man hadde forandret på premissene, og ikke lagt den juridiske dimensjonen i bunn som en slags rammebetingelse for så å utforske hvilke alternativer som kan vurderes langs den teknologiske mulighetsdimensjonen. For å gi et eksempel på å bytte på premissene kunne man undersøkt hvorvidt f.eks. logføring av en eiendomstransaksjonsprosess er mulig i dagens utforming av grunnboken, evt. hvilke tilpasninger som måtte gjøres.

Det argumenteres videre for at tiltak innafor den juridiske mulighetsdimensjonen vil kunne reise prinsipielle spørsmål som f.eks. om avveining mellom privat rettsvern og felles goder og samfunnsinteresser. I denne sammenhengen mener vi at man allerede nå i KVVUen burde utforsket slike premisser mer inngående, fordi det eventuelt kunne åpnet den juridiske mulighetsdimensjonen ytterligere. Andre forhold som f.eks. dokumentasjonsavgift som inntektskilde for det offentlige blir tatt som gitt selv om vi mener at dette kunne vært utfordret som en mer fleksibel ramme (skatter og avgifter kan innkreves på andre måter om nødvendig), og ikke bør innskrenke muligheten for å tilpasse f.eks. bruken av grunnboken.

## 7 KUVens alternativanalyse

I rammeavtalen med Finansdepartementet blir følgende beskrevet innledningsvis om alternativanalysen:

*Leverandøren skal vurdere om de oppgitte alternativer fanger opp de konseptuelle aspekter som anses mest interessante og realistiske innenfor det identifiserte mulighetsrommet. Det skal videre vurderes:*

- *hvorvidt de oppgitte alternativer vil bidra til å realisere samfunns mål og effektmål for prosjektet.*
- *i hvilken grad de oppgitte alternativer tilfredsstiller rammebetingelse som er satt.*
- *om relevante alternativer er utelatt gjennom sileprosessen.*
- *om nullalternativet er utformet i tråd med gjeldende krav.*

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

### 7.1 Alternativene

Fra mulighetsstudien er det totalt 11 tiltak fordelt på 3 konseptuelle løsninger som tas med videre til alternativanalysen. Alternativene, eller de såkalte konseptene er illustrert i Figur 11 under. Vi vil i det følgende gjengi KUVens beskrivelser av de ulike konseptene, og tydeliggjøre hvordan de skiller seg i ambisjonsnivå.



Figur 11: Illustrasjon av de tre konseptene som analyseres nærmere i alternativanalysen. Hentet fra KUV.

### Nullalternativet

Nullalternativet er referansen som de øvrige tiltakene skal sammenlignes med, og skal representere en forsvarlig videreføring av dagens situasjon. I dag tinglyses de fleste eiendomsoverdragelser og eierskapsdata er spredt på flere registre uten felles standard eller modernisering. Det innebærer ingen større endringer, men det vil utføres noen mindre tiltak for å imøtekomme hvitvaskingsdirektivet. Derfor kan dette sees på som et 0+ alternativ, siden det gjøres noen endringer her. I tillegg vil dagens utfordringer med fragmenterte og lite tilgjengelige eierskapsopplysninger forventes å øke over tid.

**Konsept 1 – Forbedret grunnbok**

Konsept 1 bygger videre på dagens systemer, men innfører en rekke tiltak for å forbedre kvaliteten på eierskapsopplysninger i grunnboken. Konsept 1 er basert på det som omtales som «konseptuavhengige tiltak». De konseptuavhengige tiltakene er:

Tabell 5: Sammenstilling av konseptuavhengige tiltak. Hentet fra KVVU.

| Nr. | Konseptuavhengig tiltak                                                                                                                            | Hva innebærer tiltaket?                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | Opprydding i tilfeller der avdøde personer er registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken                                         | Tinglysingsmyndigheten går aktivt ut for å initiere oppryddingen, med både generelle og individuelle informasjonstiltak. Ulike regelverksendringer må gjennomføres for å kunne forenkle prosessene for å få overført hjemmelen fra avdøde.                     |
| 2   | Tiltak for å sørge for at hjemmels- og rettighetsforhold i grunnboken for fremtiden blir overført fra avdøde personer innen rimelig tid            | Nødvendig regelverksarbeid kreves, i tillegg til at man forenkler og digitaliserer prosessen for å overføre avdødes hjemmels- og rettighetsforhold.                                                                                                            |
| 3   | Opprydding i tilfeller der slettede virksomheter er registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken                                   | informasjonsinnhenting fra ulike offentlige instanser og initiering av kontakt med de som eventuelt har overtatt den slettede virksomheten, for å få disse til å medvirke til opprydding.                                                                      |
| 4   | Tiltak for å sørge for at tinglyste hjemmels- og rettighetsforhold i grunnboken for fremtiden blir overført før en virksomhet blir endelig slettet | Det innføres en plikt til å sørge for overføring av tinglyste hjemmels- og rettighetsforhold i grunnboken før en virksomhet blir endelig slettet i Foretaksregisteret/Enhetsregisteret.                                                                        |
| 5   | Opprydding i registreringen av offentlige eiere som hjemmels- og rettighetshavere i grunnboken                                                     | Det settes i gang et oppryddingsarbeid for å rette opp i feilaktige og ufullstendige hjemmels- og rettighetsregistreringer i grunnboken. Når det gjelder eiendommer eid av staten må dette arbeidet gjøres i samråd med berørte departementer og direktorater. |
| 6   | Etablering av en-til-en-forhold mellom matrikkelenheter som er registrert i matrikkelen og grunnboken                                              | Nødvendig regelverksarbeid kreves for å sørge for at alle matrikkelenheter som i dag ikke er registrert i grunnboken blir registrert der og at hjemmelsforholdet til disse matrikkelenhetene blir avklart.                                                     |
| 7   | Registrering i grunnboken av bruksrett til boenheter tilknyttet boligaksjeselskaper                                                                | Regelverket knyttet til boligaksjeselskaper endres, slik at opplysninger om bruksrett til den enkelte boenhet fremkommer i grunnboken.                                                                                                                         |
| 8   | Tilrettelegging for at alle saker som kan tinglyses kan sendes inn elektronisk og at dette skal være hovedregelen                                  | Nødvendige regelverksendringer gjennomføres for å sikre at dokumenter som skal tinglyses som hovedregel må sendes inn elektronisk.                                                                                                                             |
| 9   | Innføring av bestemmelser om tidsbegrensning av visse urådigheter                                                                                  | Adgangen til å stifte urådigheter kan begrenses uten at dette går ut over den legitime bruken av urådigheter, for eksempel i forbindelse med eiendomsomsetning.                                                                                                |
| 10  | Tiltak for å kunne entydig identifisere virksomheter som hjemmels- og rettighetshavere i grunnboken                                                | Utenlandske virksomheter blir registrert som eiere med en entydig identifikasjon.                                                                                                                                                                              |

Flere av tiltakene i konsept 1 innebærer ulike form for opprydding i tilfeller hvor informasjonen har utløpt (f.eks. døde hjemmelshavere), forenkling og økt digitalisering av tinglysingsprosessen, samt tiltak for å sikre at tinglyst eier i større grad tilsvarer reell eier.

Hovedmålet er å heve kvaliteten på eksisterende og fremtidige opplysninger uten store endringer i struktur eller standardisering. Det innføres dermed ingen nye registreringsplikter, og dagens ansvarsfordeling mellom myndighetene videreføres. Videre legges det til rette for en tettere kobling mellom formuesobjekter og matrikkelenheter som vil forenkle Skatteetatens oppgaver.

### **Konsept 2 – Deling av eierskapsopplysninger**

I konsept 2 etableres det en felles portal hos Kartverket som samler og tilgjengeliggjør eierskapsopplysninger fra ulike desentraliserte registre. Selve registreringen og forvaltningen av data skjer fortsatt hos de respektive myndighetene, men portalen gir brukerne samlet tilgang til informasjon om eierskap til fast eiendom. Konseptet innebærer økt standardisering av objekter (eiendommer), men lav standardisering av subjekter (eiere) og relasjoner. Hovedmålet er å gjøre informasjonen mer tilgjengelig og oversiktlig uten å endre dagens desentraliserte ansvarsstruktur, og det innføres derfor ingen nye sentrale registreringsplikter. Matrikkelen vil også bli videreutviklet slik at det i tillegg til dagens matrikkelenheter også kan registreres andre objekter.

### **Konsept 3 – Sentralisert eierskapsregistrering**

Konsept 3 innebærer at all registrering, forvaltning og tilgjengeliggjøring av eierskapsopplysninger samles i ett sentralt eiendomsregister hos Kartverket. Både objekter (eiendommer og formuesobjekter) og relasjoner (eierskap og andre roller) standardiseres, og det innføres en generell registreringsplikt til eierskap og overdragelser av eiendom fortløpende. Skatteetatens og andre myndigheters egne eierskapsregistre avvikles, slik at Kartverket får ansvar for all eierskapsinformasjon. I tillegg vil registreringsplikten erstatte den rapporteringen som i dag skjer til skattemyndighetene når det gjelder eierskap til formuesobjekter i fast eiendom. Hovedmålet er å sikre høy kvalitet, fullstendighet og konsistens i eierskapsdata, samt å gjøre det enklere å få oversikt over eierskap og gjennomføre kontroll, blant annet for nasjonal sikkerhet og bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Eiendomsregisteret muliggjør økt samhandling med andre registre, som for eksempel Folkeregisteret for fysiske personer bosatt i Norge, og Enhetsregisteret for virksomheter.

## **7.2 Investeringskostnader**

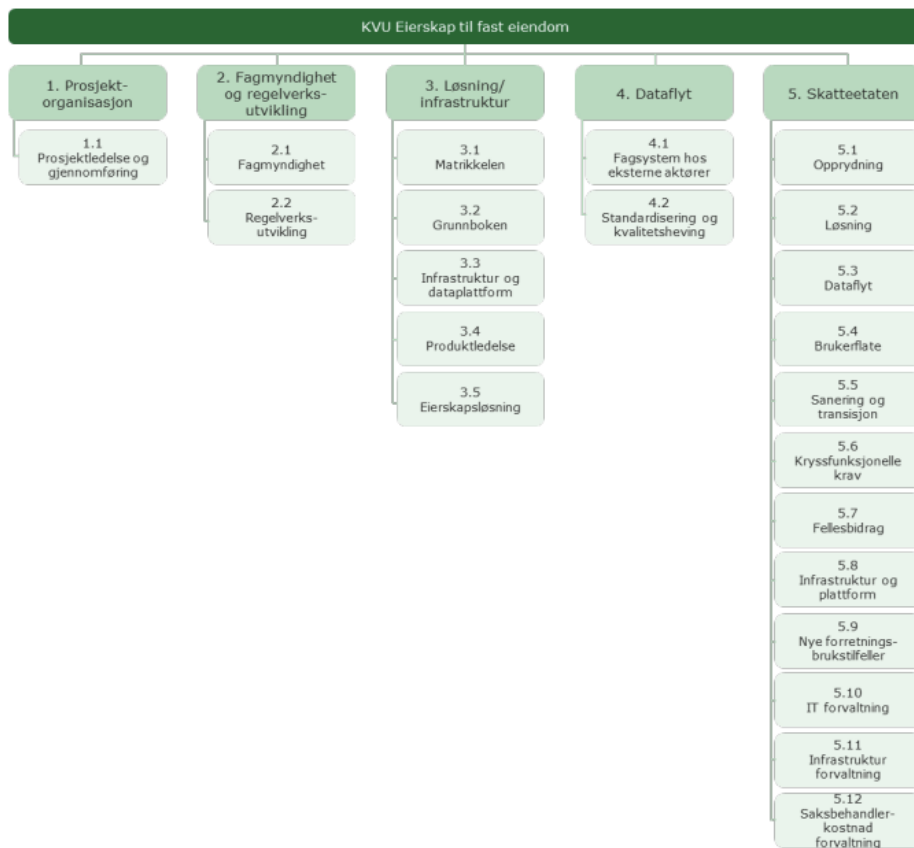
KVU har beregnet investeringskostnader i henhold til standard metodikk for store statlige anskaffelsesprosjekter i konseptfasen. Estimeringen har hovedsakelig blitt utført gjennom møter og workshops, og har omfattet bred involvering utover kjerneteamene, med deltakere som har vært aktuelle for definerte arbeidsomfang, eksempelvis tekniske og juridiske ressurser. Investeringskostnadene består i all hovedsak av ressursforbruk, i tillegg til enkelte mindre kostnadsposter knyttet til infrastruktur, verktøy og lisenser. For estimering av funksjonelt omfang er det benyttet parametriske estimering og Skatteetatens påslagsmodell for å ta høyde for følgeaktiviteter knyttet til konstruksjonstimer (s.6 i Vedlegg D - Estimering av prissatte virkninger). Basisestimatet for alternativene er delt inn i seks overordnede kostnadsposter:

- **Prosjektorganisasjon:** Inneholder estimerte kostnader for *prosjektledelse* og *gjennomføring*. Her følger kostnader for forprosjekt, ekstern kvalitetssikring og prosjektledelse i gjennomføring.
- **Fagmyndighet og regelverksutvikling:** Konseptene kan endre på hvilket ansvar og myndighet som tillegges aktørene i økosystemet, særlig for Kartverket og Skatteetaten. Flere av konseptene vil også utløse behov for omfattende

regelverksarbeid. Kostnadsposten omhandler arbeidet med å vurdere gjeldende regelverk, og gjennomføre endringer og oppdateringer i tråd med valgt konsept.

- **Løsning/infrastruktur:** Denne kostnadsposten fordeler seg på fem underkategorier, *matrikkelen, grunnboken, infrastruktur og dataplattform, produktledelse og eierskapsløsning*. I konseptene vil det kreve tilpasning og utvikling av disse underkategoriene.
- **Dataflyt:** Består av *fagsystem hos eksterne aktører og standardisering og kvalitetsheving*. I konsept 2 og 3 vil det kreve utvikling og tilpasning i systemene til eksterne parter. I alle konseptene vil det oppstå kostnader knyttet til å definere, implementere og forvalte en felles datamodell, i den grad konseptene legger opp til det.
- **Skatteetaten:** Kostnader som oppstår hos Skatteetaten som følge av konseptene er estimert av en arbeidsgruppe i Skatteetaten. Det er hele ni underkategorier på denne kostnadsposten hos Skatteetaten: *opprydning, løsning, dataflyt, brukerflate, sanering og transisjon, kryssfunksjonelle krav, fellesbidrag, infrastruktur og dataplattform og nye forretningsbrukstilfeller*
- **Uspesifisert:** For å ta høyde for kostnader man vet vil komme, men som ikke er detaljert ut på nåværende tidspunkt tillegges grunnkalkylen et påslag for uspesifiserte kostnader. Det er lagt på 10 prosent uspesifisert på Kartverkets investeringskostnader og 15 prosent uspesifisert på Skatteetatens. Forskjellen begrunnes i ulik modenhet i etatenes estimer.

Med utgangspunkt i basisestimatet er det gjennomført en usikkerhetsanalyse. Resultatene fremkommer i Vedlegg E. Under illustreres prosjektnedbrytningsstrukturen (PNS) som er utgangspunkt for kostnadsestimeringen, og fordelingen av kostnadspostene.



Figur 12: Illustrasjon av prosjektnedbrytningsstrukturen. Hentet fra KVU.

### 7.3 Prissatte virkninger

I KVU har man gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse der følgende virkninger inngår som *prissatte* virkninger:

- Investeringskostnader
- Forvaltningskostnader
- Skattefinansieringskostnader
- Nyttevirkninger

#### Grunnleggende forutsetninger

Følgende forutsetninger ligger til grunn i analysen:

Tabell 6: Skjematisk oversikt over forutsetninger for samfunnsøkonomisk analyse i KVU..

| Tema                             | Forutsetning fra KVU                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Prisnivå                         | Januar 2025                                                                                                                                                                                                                      |
| Investering                      | Forventningsverdi eks. mva. fra usikkerhetsanalysen (s.107 i Hovedrapport)                                                                                                                                                       |
| Investeringsperiode              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• K0: 2026 (1 år)</li> <li>• K1: 2026 – 2030 (5 år)</li> <li>• K2 2026 – 2031 (6 år)</li> <li>• K3 2026 – 2031 (6 år)</li> </ul>                                                          |
| Levetid                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 år etter fullført investeringsperiode for K2 og K3</li> <li>• For K0 og K1 er det lagt inn en årlig økning i forvaltningskostnader for grunnboken og matrikkelen fra 2030</li> </ul> |
| Mva.                             | Mva. ekskludert                                                                                                                                                                                                                  |
| Første år med gevinstrealisering | <ul style="list-style-type: none"> <li>• K0: 2027</li> <li>• K1: 2031</li> <li>• K2: 2032</li> <li>• K3: 2032</li> </ul>                                                                                                         |
| Analyseperiode                   | 21 år                                                                                                                                                                                                                            |
| Diskonteringsrente               | 4 prosent                                                                                                                                                                                                                        |
| Realprisjustering                | Ikke lagt til grunn realprisjustering av lønnskostnader.                                                                                                                                                                         |
| Skattefinansieringskostnad       | 20 prosent                                                                                                                                                                                                                       |

**Prissatte kostnadsvirkninger**

I KVVU er det gjennomført usikkerhetsanalyse av investeringskostnader og forvaltningskostnader, og forventet kostnad ligger til grunn for de prissatte kostnadsvirkningene.

Tabell 7 viser nåverdiberegningen av kostnadene i KVVUen per konsept:

Tabell 7: Nåverdi av investerings-, forvaltnings- og skattefinansieringskostnader per konsept. Tall i mill. januar 2025-kr. Hentet fra KVVU.

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

Kostnadspostene som inngår i investeringskostnadene, er beskrevet i delkapittel 7.2. Hva gjelder forvaltningskostnadene er de brutt ned i følgende kostnadsposter, med tilhørende underkategorier:

- Fagmyndighet og regelverksutvikling
  - Fagmyndighet
- Løsning og infrastruktur
  - Matrikkelen
  - Grunnboken
  - Infrastruktur og dataplattform
  - Produktledelse
  - Eierskapsløsning
- Dataflyt
  - Fagsystem hos eksterne aktører
- Skatteetaten
  - Forvaltning IT
  - Forvaltning infrastrukturkostnader
  - Forvaltning saksbehandlerkostnad

Forvaltningskostnadene i konseptvalgutredningen er estimert ved å identifisere alle relevante kostnadselementer som vil påløpe etter investeringsperioden, både for Kartverket, Skatteetaten, kommuner og eksterne/private aktører. Kostnadene omfatter blant annet drift og videreutvikling av systemer, som matrikkelen, grunnboken og nye eierskapsløsninger, saksbehandling, kundesenter, infrastruktur, produktledelse og tilpasning av fagsystemer hos eksterne aktører. For mange av systemene er det brukt en forvaltningskostnadsmodell, Skatteetatens systemkategorimodell, hvor årlige forvaltningskostnader beregnes som en prosentandel av investeringskostnaden, avhengig av systemets modenhet og kompleksitet. Ved moderat kompleksitet benyttes 24% av investeringen som årlig forvaltningskostnad de første tre årene etter prosjektet, og 20% fra år fire og utover.

I tillegg til denne modellen er enkelte kostnadselementer, som saksbehandling og kundesenter, estimert ut fra forventet ressursbehov basert på dagens situasjon og erfaringstall. Forvaltningskostnader for kommuner og private aktører er også inkludert der det er relevant,

særlig i konseptene som krever tilpasning og løpende drift av egne fagsystemer for å kunne dele data med sentrale registre.

### Prissatte nyttevirksomheter

Prissatte nyttevirksomheter er de direkte, målbare gevinstene som kan tilordnes kroner og øre, og som følger av endringer i arbeidsprosesser, tidsbruk og kostnader for brukere og myndigheter. Tabell 8 under viser nåverdiberegningen av de prissatte nyttevirksomhetene per konsept fra KVV:

Tabell 8: Nåverdi av prissatte nyttevirksomheter. Tall i millioner januar 2025-kroner. Hentet fra KVV.

| Virkning                                   | Konsept 1  | Konsept 2  | Konsept 3  |
|--------------------------------------------|------------|------------|------------|
| Spart tid SKE – saksbehandling             | 39         | 149        | 247        |
| Spart tid SKE – publikumshenvendelser      | 4          | 9          | 12         |
| Spart tid KV - manuell saksbehandling      | 170        | 156        | 156        |
| Spart tid KV – publikumshenvendelser       | 7          | 7          | 7          |
| Spart tid skattepliktige                   | 6          | 64         | 69         |
| Reduserte kostnader papir og porto         | 26         | 24         | 24         |
| Skattefinansieringsgevinst                 | 49         | 69         | 89         |
| <b>Sum prissatte nyttevirksomheter NNV</b> | <b>301</b> | <b>477</b> | <b>605</b> |

Som tabellen over illustrerer er det identifisert seks prissatte nyttevirksomheter i alternativanalysen, i tillegg til skattefinansieringsgevinst:

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

Disse nyttevirksomhetene er estimert ved å kartlegge dagens oppgaver og tidsbruk, og deretter vurdere hvordan disse påvirkes av de ulike konseptene. For eksempel er det beregnet hvor mange årsverk som kan spares ved automatisering, digitalisering eller bortfall av manuelle oppgaver, og hvor mye tid skattepliktige og ansatte bruker på å rette opp feil eller håndtere henvendelser. Deltagere fra Skatteetaten, Kartverket og Menon har i hovedsak gjennomført estimeringen gjennom møter og workshops, men det er også involvert bredt utover kjerneteamet med deltagere som har vært aktuelle for konkrete arbeidsomfang, eksempelvis ressurser fra saksbehandlingsteamene og kundesenteret.

Tidsbesparelser er verdsatt med relevante timepriser for ansatte i Kartverket og Skatteetaten, samt for skattepliktige, både brutto og netto lønn, avhengig av om det er arbeidstid eller fritid som spares. For eksempel er spart tid i saksbehandling regnet ut fra antall saker, gjennomsnittlig tidsbruk per sak og antall årsverk, multiplisert med timekostnad. Reduserte kostnader til papir og porto er beregnet ut fra dagens utgifter og forventet digitaliseringsgrad. Alle nyttevirksomheter er oppgitt i 2025-kroner og neddiskontert over hele analyseperioden. Det er også lagt til en skattefinansieringsgevinst på 20 % for frigjorte ressurser i offentlig sektor, i tråd med Finansdepartementets retningslinjer.

#### ***7.4 Ikke-prissatte virkninger***

Det er identifisert åtte ikke-prissatte nyttevirkninger i KVUen:

- Spart tid for øvrige offentlige myndigheter
- Gevinster som følge av redusert økonomisk kriminalitet
- Gevinster som følge av økt fleksibilitet og endringsevne
- Gevinster som følge av redusert risiko og sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser
- Gevinster som følge av bedre tjenester
- Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige
- Økt skatteproveny
- Endringer i tidsbruk for profesjonelle medhjelpere

Definisjon av de ikke-prissatte virkningene er gjengitt nedenfor.

## KS1 Eierskap fast eiendom

Tabell 9: Definisjon av ikke-prissatte virkninger i KVVU.

| Samfunnsøkonomisk virkning                            | Definisjon jf. KVVU                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Spart tid for det offentlige                          | Offentlige konsumenter/myndigheter har behov for eierskapsopplysninger til ulike formål. Med bedre tilgjengelighet og kvalitet på opplysningene vil offentlige konsumenter spare tid på å innhente, kvalitetssjekke og sammenstille den informasjonen de behøver for å løse sine respektive oppdrag.                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Redusert økonomisk kriminalitet                       | Eierskap til eiendom brukes som verktøy i økonomisk kriminalitet og hvitvasking, særlig fordi eiendomsmarkedet er kapitalintensivt. Skjult eierskap øker risikoen for ulovlige handlinger, men bedre og mer tilgjengelige eierskapsdata gjør det vanskeligere å skjule spor. Dette styrker kontrollmyndighetenes evne til å avdekke kriminalitet og gir bedre konkurransevilkår for lovlige aktører. Økt registreringsplikt reduserer handlingsrommet for skatteunndragelse og annen økonomisk kriminalitet.                                                                               |
| Fleksibilitet og endringsevne                         | Fleksibilitet og endringsevne handler både om teknisk og funksjonell, organisatorisk og juridisk endringsevne. Det er disse som driver virkningen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser | Redusert handlingsrom for kriminelle og utenlandske aktører kan styrke nasjonal sikkerhet ved å hindre uønsket tilgang til eiendom, teknologi og beslutningsprosesser. Entydig identifikasjon av eiere, særlig utenlandske, gjør det enklere for myndigheter å avdekke sikkerhetstruende eierskap. Modernisering av matrikkel og grunnbok (K2 og K3) legger til rette for informasjonsdeling og flagging av eiendommer med sikkerhetsmessig betydning. Dette gir myndighetene bedre oversikt, beslutningsgrunnlag og systemrobusthet, og reduserer risikoen for utnyttelse av sårbarheter. |
| Bedre tjenester                                       | Med bedre kvalitet og tilgjengelighet på opplysninger om eierskap til fast eiendom kan offentlige myndigheter levere bedre tjenester til innbyggere og næringsliv. Kartverket selv vil kunne øke sin kunnskap og kompetanse på eierskap, kunnskap om å dele data på nye måter med andre aktører, samt økte muligheter for å levere nye tjenester som man ikke leverer i dag. Ved en modernisering av matrikkel og grunnbok kan tjenesteleverandører bygge verdiøkende tjenester til sine kunder, som igjen vil kunne levere bedre tjenester til innbyggerne.                               |
| Tillit til det offentlige                             | Når opplysninger om eierskap til fast eiendom får økt kvalitet og bedre tilgjengelighet, får offentlige myndigheter bedre informasjon. Tilliten påvirkes både direkte og indirekte:<br>Direkte: Vissheten om at myndighetene har god og tilstrekkelig informasjon om hvem som eier og erverver fast eiendom i Norge kan påvirke tilliten direkte<br>Indirekte: Når det offentlige får bedre tilgang til opplysninger reduseres sannsynligheten for uønskede hendelser, noe som igjen kan påvirke tilliten til det offentlige                                                               |
| Økt skatteproveny                                     | Eierskap til fast eiendom er relevant i alle innkrevingssaker hos Skatteetaten. Økt kvalitet på dataen gjør at Skatteetaten fanger opp flere skattepliktige transaksjoner og får en større del av eiendomsmassen til formues- og eiendomsbeskatning. Nytttevirkningene vil først og fremst drives av økt rettidig innbetaling og mer effektiv virkemiddelbruk.                                                                                                                                                                                                                             |

## KS1 Eierskap fast eiendom

Tidsbruk profesjonelle medhjelpere

I likhet med flere offentlige myndigheter (se eksempelberegninger i kapittel 7.5.1) bruker profesjonelle medhjelpere i dag også tid på å lete frem til reelle eiere av fast eiendom. Dette resulterer i at flere profesjonelle medhjelpere må foreta opprydding selv før en eiendomsoverdragelse kan skje. Dette skaper merarbeid. Opprydding må også gjøres for å ivareta pliktene knyttet til etterlevelse av hvitvaskingsdirektivet.

Det er konseptenes bidrag til forbedret kvalitet og tilgjengelighet i opplysningene som driver de ikke-prissatte nyttevirkningene. Verdimatrisemetoden er anvendt for å vurdere de ikke-prissatte virkningene. Metoden går ut på å vurdere hvor mange som blir berørt av hver virkning og hvor stor påvirkning tiltaket vil ha på hver enkelt berørt (**kvantum**), samt hvilken **enhetsverdi** virkningen har. For kvantum benyttes en syv-delt skala fra stort negativt til stort positivt, og for enhetsverdi benyttes tredelt skala for henholdsvis liten/middels/høy tilsvarende, som DFØs veileder anbefaler. Verdimatrisen brukt i KVV er vist i tabellen under.

Tabell 10: Verdimatrisen som brukes til å vurdere ikke-prissatte virkninger. Kilde: DFØ (2024)

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

Tabell 11 nedenfor oppsummerer utreders vurdering av de ikke-prissatte virkningene per konsept, og tilhørende samlede rangering av konseptene.

## KS1 Eierskap fast eiendom

Tabell 11: Sammenstilling av ikke-prissatte nyttevirksomheter. Hentet fra KVU.

| Ikke-prissatt virkning                                | K0       | K1               | K2              | K3                   |
|-------------------------------------------------------|----------|------------------|-----------------|----------------------|
| Spart tid for øvrige offentlige myndigheter           | 0        | Middels positiv  | Stor positiv    | Stor positiv         |
| Redusert økonomisk kriminalitet                       | 0        | Ubetydelig/ingen | Stor positiv    | Stor positiv         |
| Fleksibilitet og endringsevne                         | 0        | Ubetydelig/ingen | Middels positiv | Stor positiv         |
| Redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser | 0        | Ubetydelig/ingen | Middels positiv | Middels/stor positiv |
| Bedre tjenester                                       | 0        | Liten positiv    | Middels positiv | Middels positiv      |
| Tillit til det offentlige                             | 0        | Liten positiv    | Middels positiv | Middels positiv      |
| Økt skatteproveny                                     | 0        | Liten positiv    | Middels positiv | Middels positiv      |
| Tidsbruk medhjelpere                                  | 0        | Liten positiv    | Liten positiv   | Liten positiv        |
| <b>Rangering etter ikke-prissatte virkninger</b>      | <b>4</b> | <b>3</b>         | <b>2</b>        | <b>1</b>             |

Videre i delkapittelet følger en nærmere beskrivelse av hvordan utreder vurderer omfanget av virkningene på tvers av konseptene.

### Spart tid for øvrige offentlige myndigheter

Denne nyttevirksomheten handler om at offentlige myndigheter utenfor Kartverket og Skatteetaten, eksempelvis kommuner, domstoler, tilsynsmyndigheter, og Forsvarsbygg vil bruke mindre tid på å innhente, kvalitetssikre og sammenstille eierskapsopplysninger til fast eiendom når kvaliteten og tilgjengeligheten på disse opplysningene blir bedre. I dag må mange offentlige aktører bruke betydelige ressurser på å nøste opp i eierskap, verifisere informasjon fra flere kilder, og rydde opp i feil eller mangler – for eksempel i saker om veier, byggesøknader, tilsyn, eller rettsvister. Med bedre og mer konsistente data, samt digital

tilgang til oppdaterte eierskapsopplysninger, kan disse aktørene effektivisere saksbehandlingen, redusere risiko for feil og frigjøre kapasitet til andre oppgaver.

Kvantum vurderes som *middels positivt* i konsept 1 fordi tiltakene gir noe bedre datakvalitet og digitalisering, men fortsatt bygger på dagens fragmenterte systemer. I konsept 2 og 3 vurderes kvantum som *stort positivt*, fordi standardisering, digitalisering og samling av data gir langt større effektiviseringsgevinster for et bredt spekter av offentlige aktører. Enhetsverdien er satt til 513 kroner per time (gjennomsnittlig lønnskostnad for relevante stillinger i offentlig sektor). Samlet sett vurderes denne nyttevirkningen som «middels positiv» i konsept 1 og «stor positiv» i konsept 2 og 3, med potensielt betydelige besparelser for kommuner og andre offentlige myndigheter.

### **Gevinster som følge av redusert økonomisk kriminalitet**

Bedre kvalitet og tilgjengelighet på eierskapsopplysninger gjør det vanskeligere for kriminelle å skjule eierskap, hvitvaske penger eller unndra skatt. Når offentlige kontrollmyndigheter som Økokrim, politiet og øvrige tilsynsmyndigheter får mer komplette, oppdaterte og konsistente data, blir det enklere å avdekke useriøs og kriminell virksomhet. Tilsvarende blir det vanskeligere å benytte skjulte eierstrukturer, blankoskjøter eller kontraktsposisjoner for å skjule ulovlige transaksjoner. Dette gir også bedre konkurransevilkår for lovlydige aktører og styrker samfunnets evne til å bekjempe økonomisk kriminalitet.

I konsept 1 vurderes gevinsten som *ubetydelig* eller *ingen*, fordi tiltakene kun gir en liten forbedring i datakvalitet og ikke endrer mulighetsrommet for økonomisk kriminalitet i særlig grad. I konsept 2 og 3 vurderes kvantum som *middels positivt* og enhetsverdien som *høy*, fordi disse konseptene gir langt bedre datakvalitet, standardisering og tilgjengelighet, og dermed vesentlig bedre forutsetninger for å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet. Samlet vurderes denne nyttevirkningen som «stor positiv» i konsept 2 og 3, og «ubetydelig/ingen» i konsept 1.

### **Gevinster som følge av økt fleksibilitet og endringsevne**

Økt fleksibilitet og endringsevne handler om hvor godt de ulike konseptene legger til rette for at systemene og organiseringen rundt eierskapsopplysninger kan tilpasses fremtidige behov, nye krav og teknologiske endringer. Fleksibilitet og endringsevne vurderes både *teknisk*, hvor lett det er å videreutvikle og integrere systemene, *organisatorisk*, hvor enkelt det er å gjøre endringer på tvers av aktører og ansvarsområder, og *juridisk*, hvor lett det er å tilpasse regelverk og implementere nye krav. Dette er viktig for å sikre at løsningen kan møte fremtidige utfordringer, for eksempel nye EU-krav, digitaliseringstiltak eller endringer i samfunnsbehov.

Fleksibilitet og endringsevne vurderes som *ubetydelig/ingen* i konsept 1, fordi man viderefører dagens systemer uten å endre grunninfrastrukturen, noe som gjør det krevende og kostbart å gjennomføre større reformer eller tilpasse seg nye behov. I konsept 2 vurderes gevinsten som *middels positiv*, fordi modernisering og digitalisering gir bedre teknisk fleksibilitet, men fortsatt desentralisert organisering gir lavere organisatorisk endringsevne. I konsept 3 vurderes fleksibilitet og endringsevne som *stor positiv*, fordi både teknisk, organisatorisk og juridisk endringsevne er høy – alt samles hos én aktør, det er enklere å gjøre endringer, og systemet er bedre rustet for fremtidige krav. Enhetsverdien vurderes som *middels* på tvers av konseptene, men den totale gevinsten er størst i konsept 3.

### **Gevinster som følge av redusert risiko og sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser**

Bedre og mer tilgjengelige eierskapsopplysninger til fast eiendom kan styrke nasjonal sikkerhet og redusere risikoen for at eiendom brukes til formål som kan true samfunnets interesser. Når myndighetene får bedre oversikt over hvem som eier eiendommer – særlig eiendommer av strategisk betydning, som ligger nær kritisk infrastruktur eller militære installasjoner – blir det enklere å avdekke og forhindre uønsket utenlandsk eierskap, skjulte investeringer eller annen virksomhet som kan true Norges sikkerhet. Modernisering av matrikkel og grunnbok, samt mulighet for entydig identifikasjon av utenlandske eiere, gjør det lettere for sikkerhetsmyndigheter å følge med på eiendomstransaksjoner og flagge eiendommer av interesse.

I konsept 1 vurderes gevinsten som *ubetydelig/ingen*, fordi tiltakene kun gir en liten forbedring i datakvalitet og ikke gir vesentlig bedre oversikt for sikkerhetsmyndighetene. I konsept 2 vurderes gevinsten som *middels positiv*, fordi løpende rapportering begrunnet i skatteformål og bedre data gir myndighetene bedre oversikt over eierskap av fast eiendom. I konsept 3 vurderes gevinsten som *middels til stor positiv*, fordi det etableres en egen rapporteringsplikt med nasjonal sikkerhet som eksplisitt formål, og all informasjon samles hos én aktør. Enhetsverdien vurderes som høy i alle konseptene, men den totale gevinsten er klart størst i konsept 3, som gir best forutsetninger for effektiv oppfølging og kontroll av eierskap til eiendommer av sikkerhetsmessig betydning.

### **Gevinster som følge av bedre tjenester**

Offentlige og private aktører kan levere mer presise, effektive og brukervennlige tjenester til innbyggere og næringsliv når eierskapsopplysninger har høyere kvalitet og mer tilgjengelige. Når opplysningene om eierskap til fast eiendom er mer komplette, oppdaterte og konsistente, kan for eksempel kommuner behandle byggesøknader raskere, feil i fakturering og varsling reduseres, og innbyggere slipper merarbeid knyttet til feilinformasjon. For brukere av Kartverket og Skatteetaten gir dette også bedre veiledning, færre feil i saksbehandling og mer forutsigbare prosesser. Tjenesteleverandører kan bygge mer verdiøkende og automatiserte tjenester, og digitalisering gir bedre sporbarhet og transparens.

Gevinsten vurderes som *liten positiv* i konsept 1, fordi tiltakene gir noe bedre datakvalitet og digitalisering, men fortsatt bygger på dagens fragmenterte systemer. I konsept 2 og 3 vurderes kvantum som stort positivt, fordi standardisering, digitalisering og samling av data gir langt større muligheter for bedre tjenester, både for offentlige og private aktører. Enhetsverdien vurderes som liten, fordi gevinsten for den enkelte bruker er begrenset. Den totale gevinsten vurderes som *middels positiv* i både konsept 2 og 3.

### **Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige**

Befolkningens tillit til offentlige myndigheter og institusjoner kan styrkes ved å forbedre kvalitet og tilgjengelighet på eierskapsopplysninger. Når myndighetene har god og oppdatert informasjon om hvem som eier og erverver fast eiendom, øker treffsikkerheten i kontroll og beslutninger, og det blir enklere å etterprøve og forstå offentlige tiltak. Dette gir både en *direkte effekt*; folk har større tillit til at myndighetene har oversikt og tar riktige beslutninger, og en *indirekte effekt*; bedre informasjon reduserer sannsynligheten for uønskede hendelser, feil og misbruk, noe som igjen styrker tilliten til det offentlige. Tillit til det offentlige er viktig for samfunnsutvikling, økonomisk vekst og oppslutning om lover og regler.

I konsept 1 vurderes gevinsten som *liten positiv*, fordi tiltakene gir noe bedre kvalitet, men fortsatt bygger på dagens fragmenterte systemer. I konsept 2 og 3 vurderes kvantum som

middels positivt, fordi mer oppdaterte og konsistente opplysninger gir større trygghet og reduserer risiko for alvorlige feil eller hendelser. Enhetsverdien vurderes som middels, fordi tillit har stor samfunnsverdi, men effekten for den enkelte er vanskelig å måle. Samlet sett er gevinsten størst i konsept 3, hvor all informasjon samles hos én aktør og det blir enklere å se sammenhenger og oppdage smutthull, men forskjellen mellom konsept 2 og 3 er ikke vurdert som avgjørende, og gir derfor *middels positiv* for begge disse konseptene.

### **Økt skatteproveny**

Når eierskapsopplysningene er mer korrekte og tilgjengelige, er det mulig for Skatteetaten å fange opp flere skattepliktige transaksjoner og eiendommer, slik at mer av eiendomsmassen inngår i formues- og eiendomsbeskatning. Når informasjon om eierskap blir mer komplett og oppdatert, blir det enklere å identifisere eiendommer med ukjent eier, oppdage skjulte transaksjoner og sikre riktigere og mer rettidig innbetaling av skatt. Dette gir et positivt bidrag til offentlige budsjetter og bidrar til bedre ressursutnyttelse og mer effektiv innkreving.

Gevinsten i konsept 1 vurderes som *liten positiv*, fordi tiltakene gir noe bedre datakvalitet, men fortsatt bygger på dagens systemer. I konsept 2 og 3 vurderes kvantum som stort positivt, fordi mer hendelsesbasert rapportering, bedre data og nye forretningsmuligheter gir større potensial for å øke skatteprovenyet – både for eiendommer i Norge og i utlandet. Enhetsverdien vurderes som liten, fordi det kun er skattefinansieringsgevinsten som regnes som samfunnsøkonomisk gevinst. Samlet sett er gevinstene i konsept 2 og 3 vurdert til *middels positiv*.

### **Endringer i tidsbruk for profesjonelle medhjelpere**

Profesjonelle aktører som eiendomsmeglere, advokater og regnskapsførere kan spare tid når kvaliteten og tilgjengeligheten på eierskapsopplysninger forbedres. I dag bruker disse aktørene tid på å nøste opp i reelle eiere, rydde opp i gamle feilopplysninger, som døde hjemmelshavere eller utløpte heftelser, og kvalitetssikre informasjon før eiendomsoverdragelser. Når det innføres tiltak for opprydding og bedre datakvalitet, blir det mindre behov for manuell innsats, og profesjonelle medhjelpere kan i større grad stole på de registrerte opplysningene.

I vurderingen av denne nyttevirkingen er kvantum vurdert som *lite positivt* i alle konseptene, fordi det kun er i et mindretall av eiendomshandler at slike oppgaver er særlig tidkrevende. Enhetsverdien er satt til 669 kroner per time, som er gjennomsnittlig lønnskostnad for relevante yrkesgrupper i privat sektor. Samlet vurderes nyttevirkingen som *liten positiv* i alle konseptene, fordi tiden som spares ved opprydding og bedre datakvalitet i stor grad oppveies av en noe økt rapporteringsbyrde i konsept 2 og 3.

### **7.5 Samlet vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkninger**

Basert på både prissatte og ikke-prissatte virkninger, vurderer utreder konsept 3 som det alternativet med høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Utreder mener at de samlede nyttevirkningene av tiltakene overstiger kostnadene, og rangerer derfor både konsept 2 og 3 høyere enn konsept 1. Konsept 3 blir rangert over konsept 2 fordi nyttevirkningene fleksibilitet og endringsevne, og nasjonal sikkerhet blir vurdert å være høyere i konsept 3 enn i konsept 2. For at konsept 3 skal være lønnsomt, må ikke-prissatte virkninger ha en nåverdi på minst 1 935 millioner kroner over konseptets levetid. Dette tilsvarer ca. 200 millioner kroner årlig, eller 45 kroner per skattepliktig innbygger. Utreder mener det er sannsynlig at befolkningen har betalingsvillighet lik eller høyere enn dette for nyttevirkningene det

## KS1 Eierskap fast eiendom

medfører. Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet illustreres i Tabell 12 nedenfor.

*Tabell 12: Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Tallene er neddiskontert til millioner januar 2025-kroner. Hentet fra KVVU*

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

## 7.6 Usikkerhet og følsomhetsanalyser

Følsomhetsanalysene har som formål å teste robustheten i rangeringen av konseptenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet og for å illustrere potensielt nytteomfang. Analysen undersøker hvordan endringer i sentrale forutsetninger påvirker resultatene. Utreder har utført følsomhetsanalyser innen de tre følgende hovedområdene:

- Tidslinje
- Nyttevirkninger
- Kostnadsvirkninger

### Tidslinje

Konsept 3 er det mest komplekse konseptet, blant annet på grunn av mer standardiseringsarbeid. Analysen utvider derfor *investeringsperioden* for K3 fra seks til åtte år. Dette betyr også at nyttevirksomheter og forvaltningskostnader forskyves to år frem i tid. Det samlede investeringsbehovet og analyseperioden holdes konstant. I tillegg blir det også gjort en følsomhetsanalyse på *levetiden* for konsept 2 og 3. Levetiden nedjusteres fra 15 år til 9 år, som reduserer analyseperioden fra 21 år til 15 år. Investeringsperioden holdes konstant, effektene kommer på gevinstrealiseringsperiode som påvirker varighet for forvaltningskostnader og nyttevirksomheter.

### Nyttevirksomheter

Det finnes en mulighet for at nyttevirksomhetene kan komme tidligere enn antatt, som følge av gevinstrealisering i løpet av investeringsperioden etter hvert som tiltakene blir fullført. Det er også en mulighet at noen tiltak blir gjennomført raskere enn ventet. Derfor har det blitt gjort en følsomhetsanalyse hvor noe nytten realiseres tidligere, med gradvis opptrapping over tid. For konsept 1 antas det at 25% av nytten realiseres i 2028, 50% i 2029 og 75% i 2030, og full nytteverdi, 100%, i 2031. For konsept 2 og 3 skjer den samme oppbyggingen, men med ett års forsinkelse. Utreder gjør også en usikkerhetsanalyse på et scenario hvor ingen av Skatteetatens oppgaver knyttet til eierregistrering faller bort i konsept 3. Dette vil gi et mindre gevinstuttak i Skatteetaten.

### Kostnadsvirkninger

Det har blitt gjort fire ulike følsomhetsanalyser på kostnadsvirkninger:

1. Det blir i alternativanalysen lagt til grunn at en eksternandel på 60% i prosjektet, for alle konsepter. Utreder har gjort en følsomhetsanalyse som tester en eksternandel på 80%, for å undersøke hvordan dette påvirker kostnadene i konseptene.
2. Utreder gjør også en følsomhetsanalyse som vurderer en 20% økning og 20% reduksjon i investeringskostnader for å undersøke hvordan dette påvirker nettonytten i konseptene.
3. Det er usikkert hvor mye forvaltningskostnadene for matrikkel og grunnbok faktisk vil øke i konsept 0 og 1. Det har derfor blitt gjort en følsomhetsanalyse der årlige forvaltningskostnader for matrikkelen og grunnboken øker med 20% i konsept 0 og 1.
4. Portaldriften i konsept to kan bli mer krevende enn antatt, da det er mange aktører involvert og det stilles færre krav til standardisering. Utreder har derfor gjennomført en følsomhetsanalyse der årlige forvaltningskostnader som er relevante for portalen økes med 20%.

### Resultat

Selv om enkelte endringer har merkbar innvirkning på netto nåverdi isolert sett, endres hovedbildet i liten grad. Konsept 1 har minst negativ prissatt nettonytte i all scenarier, men konsept 2 og 3 rangeres fortsatt høyere når ikke-prissatte nyttevirksomheter inkluderes.

Rangeringen mellom konseptene er robust for endringer i kostnader, nytteuttak og gjennomføringsforutsetninger. Følsomhetsanalysene viser at tiltak som fører til at nyttevirksomheter kan realiseres tidligere bør prioriteres.

### **7.7 Realopsjoner**

KVUen har et eget delkapittel om realopsjoner og fleksibilitet (kapittel 7.9). Realopsjoner vurderes på konseptnivå og omfatter muligheter for fremtidig tilpasning, oppskalering eller endret innretning av tiltakene, dersom rammebetingelser eller behov skulle endre seg over tid.

Med realopsjoner menes i KVUen muligheten for å:

- vente med videre investering til mer informasjon foreligger (utsettelsesopsjon)
- skalere opp eller bygge videre på tiltaket dersom fremtidige forhold tilsier det (utvidelsesopsjon)
- endre innretning eller bruksområde dersom behov og teknologi utvikler seg (tilpasningsopsjon)

Realopsjoner er vurdert samlet for konseptene, og ikke for hvert enkelt alternativ. KVUen peker på flere områder hvor realopsjonsverdien kan være betydelig, selv om disse ikke er tallfestet i hovedanalysen.

#### **Ervervskontroll**

Alle konseptene muliggjør innføring av ervervskontroll, for eksempel plikt til å søke tillatelse ved kjøp av visse eiendommer. Dette gir fleksibilitet til å tilpasse tiltaket dersom sikkerhetsbehov eller politiske føringer endrer seg. Særlig konsept 3 legger til rette for effektiv implementering av slike kontrollmekanismer, og vurderes å ha høy opsjonsverdi på dette området. I praksis innebærer dette at myndighetene kan utvide eller innskrenke omfanget av ervervskontroll uten å måtte endre hele systemet.

#### **Grad av plikt**

Det åpnes for at graden av plikt til registrering eller tinglysing kan justeres etter behov, for eksempel ved å innføre plikt for bestemte aktører eller transaksjonstyper dersom det viser seg nødvendig. Dette gir en moderat opsjonsverdi, da det gir myndighetene mulighet til å styrke etterlevelse uten å endre hele systemet. Fleksibiliteten ligger i at pliktnivået kan tilpasses utviklingen i markedet eller regelverket.

#### **Endringer i dokumentavgiften**

Muligheten for å endre dokumentavgiften gir fleksibilitet til å påvirke insentivene til tinglysing dersom det blir aktuelt å innføre pliktig tinglysing. Opsjonsverdien vurderes som lav til moderat, da effekten av slike endringer er begrenset til insentivstrukturen og ikke påvirker systemets grunnstruktur. Dersom det skulle bli aktuelt å innføre pliktig tinglysing, kan dokumentavgiften justeres for å redusere uønskede barrierer.

#### **Kobling mot andre registre og tjenester**

Alle konseptene gir mulighet for å utvide løsningen med koblinger til andre offentlige registre, som aksjeeierregister og folkeregister. Dette gir høy fleksibilitet og opsjonsverdi, særlig i konsept 3 hvor all informasjon samles hos én aktør og det er enklere å etablere integrasjoner. Dette muliggjør fremtidig utvidelse av funksjonalitet og økt nytteverdi uten store systemendringer.

KVUen fremhever at det per i dag ikke foreligger tilstrekkelig detaljert kunnskapsgrunnlag til å inkludere gevinstene av disse tiltakene i hovedanalysen. Realopsjonene gir imidlertid beslutningstakere fleksibilitet til å tilpasse tiltaket til ny informasjon og endrede rammebetingelser, og kan dermed ha betydelig verdi for samfunnsøkonomisk lønnsomhet på lengre sikt.

### **7.8 Fordelingsvirkninger**

Utredning adresserer flere fordelingsvirkninger knyttet til hvordan nytte og kostnader fordeles mellom ulike aktørgrupper gjennom de ulike aktørene. Konseptene viser seg å være lønnsomme for samfunnet totalt sett, men forskjellige aktørgrupper kan påvirkes ulikt i både negativ og positiv forstand.

En sentral fordelingsvirkning følger av økt skatteproveny som følge av at Skatteetaten fanger opp flere skattepliktige transaksjoner. Dette gir en positiv virkning for staten, men innebærer samtidig en økonomisk byrde for skattebetalere som tidligere ikke betalte denne skatten. Selv om dette i utgangspunktet var skattepliktige transaksjoner også før tiltaket, regnes virkningen som en overføring fra skattebetalerne til staten i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Videre påpekes det at private aktører som må tilpasse seg nye systemer og dele data, kan få økte kostnader. Disse kostnadene vil i stor grad kunne bli veltet over på sluttbrukerne, eksempelvis kunder av eiendomsmeglere og banker, samt kommuner og andre offentlige myndigheter som benytter systemleverandørenes tjenester. Ulempen for sluttbrukerne vurderes imidlertid som liten, og offentlige aktører som rammes av denne kostnadsbyrden vil samtidig oppleve økt nytte gjennom bedre kvalitet på eierskapsopplysninger.

Samlet vurderer KVUen at fordelingsvirkninger ikke er av avgjørende betydning i den samlede vurderingen av de ulike alternativene.

### **7.9 Vår vurdering av KVUens samfunnsøkonomiske analyse**

De overordnede forutsetningene i KVUen følger gjeldende retningslinjer og er i tråd med føringene som gis i Finansdepartementets rundskriv R-109/21. De prissatte kostnads- og nyttevirkingene er godt dokumentert, med tydelig sporbarhet fra inngangsverdier og forutsetninger til beregnet verdi. Totalt sett vurderer vi at utredning har identifisert og beskrevet relevante ikke-prissatte virkninger på en tilfredsstillende måte, og vi støtter avgrensningen mellom prissatte og ikke-prissatte virkninger.

Vi anbefaler imidlertid at nyttevirkingen «spart tid for det offentlige» forsøkes kvantifisert og prissatt i forprosjektfasen. Dette vil gi et bedre grunnlag for gevinstrealisering, styrke styringsevnen etter implementering og bidra til økt oppslutning om prosjektet gjennom tydeligere interesseshåndtering.

De ikke-prissatte nyttevirkingene er vurdert i henhold til verdimatrisemetoden, slik DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser anbefaler. Vi mener likevel at enkelte av disse nyttevirkingene fremstår som overvurderte, noe vi adresserer nærmere i kapittel 9.4.2. Når det gjelder realopsjoner, vurderes disse i KVUen som noe snevert. I vår egen analyse vil vi supplere med en bredere vurdering basert på DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser. Muligheten for trinnvis utvikling er kun omtalt i korte avsnitt under føringer for forprosjekt, men vi mener at trinnvis utvikling bør løftes frem som en sentral realopsjon med betydelig potensial og inngå som en del av alternativanalysen

## 8 Vår usikkerhetsanalyse

Rammeavtalen med Finansdepartementet beskriver følgende føringer:

---

*Leverandøren skal videre for hvert alternativ:*

- (...)
  - *utføre en usikkerhetsanalyse etter samme mønster som ved KS2 for investeringskostnadene, men tilpasset det presisjonsnivå for grunnkalkyle og uspesifiserte poster som etter god prosjektstyringspraksis kan forventes i konseptfasen.*
  - *gjøre beregninger over usikkerheten knyttet til drifts-, vedlikeholds- og oppgraderingskostnader og over nyttesiden relatert til samfunns mål og effektmål, herunder eventuelle inntektsstrømmer.*
- 

I dette kapittelet presenteres vår selvstendige usikkerhetsanalyse og en oppsummering av våre viktigste vurderinger. For å dekke helheten består usikkerhetsanalysen av to analyser for henholdsvis investeringskostnader og forvaltningskostnader. Usikkerhetsanalysene er dokumentert i sin helhet i Vedlegg B – Usikkerhetsanalyse KS1.

### 8.1 Forutsetninger for analysen

Analysen er basert på det definerte prosjektomfanget med gjeldende avgrensinger. Eventuelle endringer i disse forutsetningene vil kreve revisjon av estimater og budsjettammer.

Estimatforutsetninger:

- Prisnivå per juni 2025.
- Uspesifiserte elementer er lagt i egen kostnadspost med påslag 15% for Kartverket og for Skatteetaten.
- Fremtidig lønns- og prisvekst, finansieringskostnader og merverdiavgift er ikke inkludert.

Prosjektets varighet er satt til:

- K0: 2026 (1 år)
- K1: 2026 – 2030 (5 år)
- K2: 2026 – 2031 (6 år)
- K3: 2026 – 2031 (6 år)

Analysen forutsetter ingen ekstremhendelser og er basert på 10 000 simuleringer for å beregne usikkerhet.

### 8.2 Usikkerhetsanalyse av investeringskostnaden

#### 8.2.1 Basiskostnaden og endringer i KS1 prosessen

Basisestimatene er utarbeidet av Kartverket og Skatteetaten gjennom separate prosesser med felles dialog underveis. Estimeringen bygger på prosjektnedbrytningsstruktur og T-skjorte-metodikk, supplert med løsningsskisser og vurdering av varighet. Estimatenes omfatter investeringskostnader, forvaltningskostnader og nyttevirksomheter, og hoveddelen av arbeidsomfanget i konseptene er estimert basert på timeforbruk i utviklingsaktiviteter.

## KS1 Eierskap fast eiendom

I KS1-prosessen har vi tatt utgangspunkt i basisestimatene i KVU, og det er etter gjennomgang med utreder blitt gjort flere justeringer for å sikre at estimatene reflekterer oppdatert omfang og forutsetninger:

- **Inkludering av grunnfinansiering til matrikkel:** I utreders basisestimat var grunnfinansieringen trukket fra. Vår vurdering er at grunnfinansieringen ikke skal til fratrekk, slik at total prosjektkostnad synliggjøres. Dette øker basisestimatet for K2 og K3 med om lag 9%.
- **Justering av timepris for eksterne ressurser:** Snittraten er redusert fra 1 700 kroner til gjeldende nivå på 1 550 kroner, i tråd med Kartverkets gjeldende rammeavtale. Et tillegg dekker kostnader for lisenser og annet for de eksterne ressursene. Totalt gir dette lavere estimer for K0 og K1, men nettoeffekten for K2 og K3 er fortsatt en økning gitt innlemmingen av grunnfinansieringen.
- **Indeksjustering til juni 2025:** Kostnader er oppdatert med KPI-JAE for eksterne kostnader (2,36%) og lønnsvekst for offentlig administrasjon (2,64%) for interne ressurser.
- **Endring i påslag for uspesifiserte kostnader:** Etter vurdering i gruppeprosessen ble Kartverkets uspesifisertprosent økt fra 10% til 15%, dvs. til samme nivå som for Skatteetaten. Siden estimatet er basert på nedenfra - og opp tilnærming, er det tilforlatelig med en uspesifisertavsetning for å fange opp elementer som ikke er estimert.

Tabell 13 viser justert basisestimat for investeringskostnaden benyttet i vår usikkerhetsanalyse i millioner 2025-kroner ekskl. mva.

*Tabell 13: Basisestimat for investeringskostnader fra KS1, oppgitt i millioner 2025-kroner ekskl. mva.*

| Kostnadsposter - Hele MNOK (2025-kr) ekskl. mva.                                                                                                                                | K0 | K1  | K2  | K3  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|-----|-----|-----|
| 1 – Prosjektorganisasjon                                                                                                                                                        | 1  | 23  | 64  | 53  |
| 2 – Fagmyndighet og regelverksutvikling                                                                                                                                         | 1  | 16  | 50  | 50  |
| 3.1.1 – Løsning og infrastruktur – matrikkel: modernisering av matrikkelenheter, bygningsdel, funksjonalitet for nye formuesobjekter, og tilpasse publikumsløsninger til portal | -  | -   | 234 | 228 |
| 3.1.2 – Løsning og infrastruktur – matrikkel: modernisering av adresser                                                                                                         | -  | -   | 52  | 52  |
| 3.1.3 – Løsning og infrastruktur – matrikkel: føringsklient for å støtte modernisert matrikkel                                                                                  | -  | -   | 105 | 105 |
| 3.2.1 – Løsning og infrastruktur – grunnbok: modernisering, migreringsarbeid (ID-er) og endring av løsninger for saksbehandling                                                 | -  | -   | 82  | 82  |
| 3.2.2 – Løsning og infrastruktur – grunnbok: konseptuavhengige tiltak                                                                                                           | -  | 132 | 120 | 120 |
| 3.3 – Løsning og infrastruktur – infrastruktur og dataplattform                                                                                                                 | -  | 13  | 55  | 72  |
| 3.4 – Løsning og infrastruktur – produktledelse                                                                                                                                 | -  | 3   | 20  | 23  |
| 3.5 – Løsning og infrastruktur – eierskapsløsning                                                                                                                               | 3  | 3   | 79  | 177 |
| 4.1 – Dataflyt – fagsystem hos eksterne aktører                                                                                                                                 | -  | -   | 66  | 109 |
| 4.2 – Dataflyt – standardisering og kvalitetsheving                                                                                                                             | 4  | 39  | 40  | 40  |
| 5.1 – Skatteetaten – opprydning                                                                                                                                                 | -  | 29  | 29  | 14  |

## KS1 Eierskap fast eiendom

| <b>Kostnadsposter - Hele MNOK (2025-kr) ekskl. mva.</b> | <b>K0</b> | <b>K1</b>  | <b>K2</b>    | <b>K3</b>    |
|---------------------------------------------------------|-----------|------------|--------------|--------------|
| 5.2 – Skatteetaten – løsning og brukerflate             | 52        | 52         | 209          | 137          |
| 5.3 – Skatteetaten – dataflyt                           | -         | -          | 54           | 52           |
| 5.4 – Skatteetaten – sanering og transisjon             | -         | -          | 59           | 55           |
| 5.5 – Skatteetaten – nye forretningsbrukstilfeller      | -         | -          | 152          | 152          |
| 5.6 – Skatteetaten – annet (resten)                     | -         | -          | 65           | 57           |
| 6 – Uspesifisert                                        | 9         | 46         | 228          | 235          |
| <b>Basisestimat</b>                                     | <b>70</b> | <b>357</b> | <b>1 762</b> | <b>1 814</b> |

I KUVen er investeringskostnaden estimert med en forenklet metodikk tilpasset tidlig fase med lav detaljgrad og stor usikkerhet. Estimatenes bygger på beregnet timeforbruk knyttet til konstruksjon, multiplisert med en påslagsfaktor på 3,15. Denne faktoren er hentet fra Skatteetaten ettersom Kartverket selv ikke har timeføring fra tidligere prosjekter som setter de i stand til å beregne forholdstallet mellom konstruksjon og øvrige aktiviteter i digitaliseringsprosjekter. Skatteetaten benytter en rullerende tidsrekke av førte timer, og påslagsfaktoren for inneværende periode ligger høyere enn i foregående periode, men det har også vært perioder med høyere faktor. Sammensetningen av prosjekter påvirker. Tabellen nedenfor viser oppbygningen av faktoren.

Tabell 14: Påslagsmodell fra Skatteetaten. Viser forholdstallet mellom konstruksjon og øvrige prosjektaktiviteter.

| <b>Oppdatert påslagsmodell SKE</b> |             |
|------------------------------------|-------------|
| Innføring linje                    | 0,22        |
| Komp. og opplæring i prosjektet    | 0,11        |
| Behovsanalyse                      | 0,21        |
| Kravspesifikasjon                  | 0,26        |
| Løsningsdesign                     | 0,45        |
| Test                               | 0,30        |
| Prosjektledelse/leveranseledelse   | 0,35        |
| Utviklingsstøtte (DevOps mm.)      | 0,03        |
| Produksjonssetting                 | 0,23        |
| SUM med flere desimaler            | 2,15        |
| Konstruksjon                       | 1           |
| <b>Påslagsfaktor</b>               | <b>3,15</b> |

I KUV er det veid for og imot hvor godt denne treffer og det pekes på ulike forhold som trekker i hver sin retning. Vi mener at når det gjelder modernisering av eksisterende systemer versus nyutvikling, bør det være en mulig oppside siden førstnevnte kategori antakelig ikke vil kreve like mye behovsanalyse, kravspesifikasjon, løsningsdesign og innføring linje som nyutvikling. På den annen side kan omfattende migrasjon komplisere og trekke motsatt retning.

Vi mener det er grunnlag for å si at påslagsfaktoren er relativt konservativt dimensjonert slik den er satt, men ikke urimelig gitt prosjektets kompleksitet, antall involverte aktører og behov for integrasjon mot eksisterende systemer. Tilnærmingen gir uansett et grovt, men konsistent grunnlag for sammenligning av konsepter fremfor detaljplanlegging. I vår egen

usikkerhetsanalyse er det lagt inn en usikkerhetsdriver som dekker hvor godt påslagsfaktoren treffer, og her er det benyttet utfallsrom i faktoren på +/- 0,25.

Kartverkets største kostnader gjelder modernisering av matrikkelen og grunnboken, mens Skatteetatens kostnader knyttes til nye løsninger, brukeflate og forretningsbrukstilfeller:

- I K2 skilles dagens monolittarkitektur i tre deler (enhetsdel, bygningsdel og adressedel) for å etablere standardiserte objektdefinisjoner og redusere teknisk gjeld. Dette krever ny arkitektur, et objektregister med unik ID, og tilpasninger av publikumløsninger og føringsklient. K3 har samme behov, men inkluderer migrering av ikke-tinglyst eierskap til nytt eierskapsregister.
- I K2 og K3 tilpasses grunnboken til matrikkelens objektdefinisjoner, migreres til nye ID-er og moderniseres for delingsløsninger, API-er og tilgangsstyring. I alle konsepter gjennomføres tiltak som skal styrke grunnbokens datakvalitet og sikkerhet, samt legge til rette for elektronisk tinglysning som hovedregel. Tiltakene inngår i alle tre konsepter, men kostnadene reduseres noe i K2 og K3 som følge av modernisering av grunnboken.
- For Skatteetaten innebærer K2 en annen ansvarsdeling med Kartverket, der Kartverket får ansvar for objektdefinisjoner og Skatteetaten sanerer sitt register for formuesobjekter. Skatteetaten må etablere nye løsninger for mottak av data, eierskapsfunksjoner, verdsettelse og omfattende endringer i brukerflater (inkludert «Min side»). I K3 etablerer Kartverket et eiendomsregister som inneholder både eiendoms- og eierskapsdata, og overføring av skattemessige eiere fra Skatteetaten bortfaller. Skatteetaten må tilpasse løsninger og gjøre mindre endringer i brukerflate.
- Moderniserte løsninger og bedre datakvalitet gir Skatteetaten muligheter innen verdsettelse, skatteplikt, kontroll og håndtering av utenlandske eiendomsdata. Dette omfatter felles formuesgrunnlag, mer effektiv verdsettelse av bolig og næringseiendom, nye modeller for beregning, bedre håndtering av utleie og kontraktsposisjoner, samt bruk av utenlandske skattedata og ID-løsninger.

### 8.2.2 Resultater fra usikkerhetsanalysen

Med utgangspunkt i basisestimatet har vi gjennomført en selvstendig usikkerhetsanalyse som er dokumentert i Vedlegg B. Vi gjennomførte både kalkylemøte og usikkerhetsanalyse for investeringskostnadene med bred deltakelse fra relevante roller, fageksperter og ekstern utfordrer som bidro konstruktivt. Tabell 15 oppsummerer hovedresultatene fra usikkerhetsanalysen (KS1) sammenlignet med KVU (resultatene fra KVU er indeksjustert for sammenlignbarhet).

## KS1 Eierskap fast eiendom

Tabell 15: Hovedresultater fra vår usikkerhetsanalyse sammenlignet med KVU. Tall oppgitt i millioner 2025-kroner per juni, ekskl. mva.

|                        |     | K0   | K1   | K2    | K3    |
|------------------------|-----|------|------|-------|-------|
| Basiskostnad           | KS1 | 70   | 357  | 1 762 | 1 814 |
|                        | KVU | 70   | 353  | 1 597 | 1 646 |
| Forventet tillegg      | KS1 | 14   | 58   | 346   | 358   |
|                        | KVU | 4    | 82   | 437   | 442   |
| Forventet kostnad P50  | KS1 | 84   | 415  | 2 108 | 2 172 |
|                        | KVU | 75   | 434  | 2 035 | 2 088 |
| Kostnadsramme P85      | KS1 | 107  | 498  | 2 481 | 2 553 |
|                        | KVU | 89   | 527  | 2 304 | 2 365 |
| Relativt standardavvik | KS1 | 25 % | 19 % | 17 %  | 17 %  |
|                        | KVU | 17 % | 20 % | 13 %  | 13 %  |

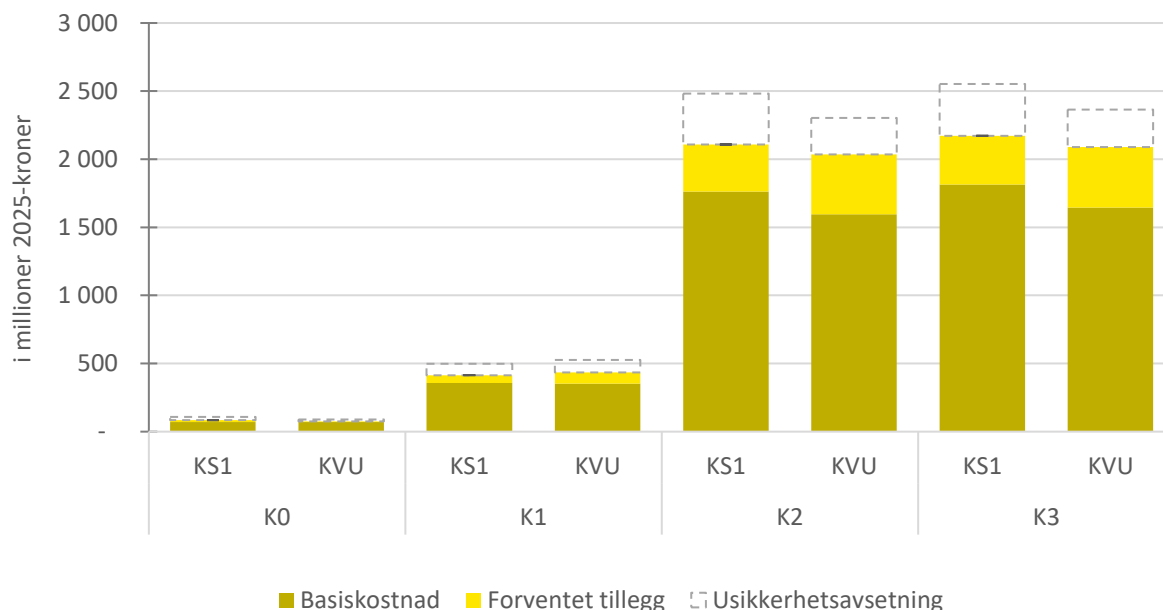
Forventet tillegg er redusert gjennomgående i KS1 sammenlignet med KVU for alle konseptene, med unntak av K0 hvor forventet tillegg har økt med om lag 230%. Forventet kostnad (P50) er redusert med 5% for K1, mens det har økt 12% for K0 og 4% for K2 og K3.

Tabell 16: Rammenivå for offentlige investeringskostnader. Tall oppgitt i millioner 2025-kroner per juni, inkl. mva., og fratrukket kostnader for private aktører.

|               |     | K0  | K1  | K2    | K3    |
|---------------|-----|-----|-----|-------|-------|
| Styringsmål   | KS1 | 100 | 493 | 2 493 | 2 487 |
|               | KVU | 87  | 504 | 2 288 | 2 356 |
| Kostnadsramme | KS1 | 127 | 592 | 2 936 | 2 939 |
|               | KVU | 103 | 609 | 2 589 | 2 666 |

Kostnadsramme for K2 og K3 har økt med 8%, mens for K0 har kostnadsrammen økt med 20%. For K1 er kostnadsrammen redusert med 5%.

## KS1 Eierskap fast eiendom



Figur 13: Sammenligning av hovedresultatene i KS1 usikkerhetsanalyse med KVVU.

Resultatene fra vår selvstendige usikkerhetsanalyse viser at de viktigste usikkerhetsdriverne er følgende:

- *Myndighetskrav og regelverksutvikling:* Omfatter mulige endringer i politiske krav og regelverk som kan påvirke utformingen av løsningen. Reflekterer risikoen for tilpasninger som følge av nye rammebetingelser, samt fremdriftsrisikoen for de juridiske avklaringene.
- *Prosjektledelse og gjennomføringsevne:* Gjelder prosjektledelsens evne til å sikre fremdrift og koordinere aktørene, og omfatter kapasitet, kompetanse og kontinuitet i prosjektorganisasjonen. Retter seg mot den operative styringen og samarbeidet i prosjektet. Innbefatter krevende prioriteringer mellom prosjektomfanget og den løpende forvaltningen av eksisterende produkter. Prosjektomfanget representerer et voldsomt taktskifte i investeringspådraget i Kartverket, og det er en reell bekymring om utfordringene i dette. Forskning viser at den største enkeltårsaken til at offentlige IKT prosjekter feiler, er nettopp store prosjekter relativt til hva virksomheten er vant til å håndtere.<sup>3</sup>
- *Eierstyring:* Eiers evne til å ta riktige beslutninger til rett tid og sikre prosjektet gode rammebetingelser. Den omfatter også kvaliteten på styringen og styringssignalene fra prosjekteier.

Detaljert analyse og resultater, samt ytterligere utdypning av kostnadspostene finnes i KS1 Vedlegg B. De viktigste usikkerhetene kan påvirkes av prosjektet med rettede tiltak:

<sup>3</sup> Magne Jørgensen, prof. Simula Research Lab. Sitat fra Forum for statens prosjektmodell, 24.11.2025.

Tabell 17: Forslag til tiltak for å redusere usikkerheten.

| Usikkerhet                               | Forslag til tiltak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| U4 Myndighetskrav og regelverksutvikling | <ul style="list-style-type: none"> <li>Etablere tett dialog med relevante departementer og direktorater for å sikre tidlige avklaringer og koordinering av regelverksarbeid.</li> <li>Sørge for tidlige regelverksavklaringer som sikrer at retningsvalg er avklart tidnok for prosjektutviklingen.</li> <li>Planlegge for fleksibilitet i systemutviklingen, slik at løsningen kan tilpasses endringer i regelverk uten omfattende omarbeiding. Gjennomføre scenarioanalyser for ulike regelverksutfall.</li> <li>Sikre god forankring av regelverksendringer hos berørte aktører, inkludert kommuner og fagmyndigheter, for å redusere motstand og forsinkelser.</li> </ul> |
| U2 Prosjektledelse og gjennomføringsevne | <ul style="list-style-type: none"> <li>Måltrettet rekruttering og kompetanseutvikling, med fokus på å styrke intern kapasitet og redusere avhengighet av nøkkelpersoner.</li> <li>Etablere tydelige styringsstrukturer og beslutningsprosesser, for å håndtere kompleksitet og sikre effektiv koordinering mellom fagområder og aktører.</li> <li>Avklare hvordan prosjektledelse og produktledelse fungerer sammen, herunder sikre at prosjekteiers styringsmulighet er reell gjennom styringslinjene til prosjektet. Produktledelsesprosessene bør rigges på et lavere nivå, dvs. for de konkrete arbeidsprosessene i utviklingen.</li> </ul>                               |
| U3 Eierstyring                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Etablere faste styringsarenaer og tydelige styringslinjer, for å sikre forutsigbarhet og beslutningskraft gjennom hele prosjektets levetid.</li> <li>Involvere nøkkelpersoner i relevante departementer tidlig, og identifisere mulige pådrivere som kan bidra til fremdrift og prioritering.</li> <li>Integrere politiske og strategiske endringer i risikostyringen, med scenarioer og beredskapsplaner for skifte i prioriteringer eller rammebetingelser.</li> </ul>                                                                                                                                                               |

### 8.3 Usikkerhetsanalyse av drifts- og forvaltningskostnader

#### 8.3.1 Basiskostnaden og endringer i KS1 prosessen

Vi har i KS1 gjennomført en egen usikkerhetsanalyse for forvaltningskostnadene. Tilsvarende som for investeringskostnader, ble det for forvaltningskostnader tatt utgangspunkt i basisestimatene i KVVU og gjort enkelte justeringer. Dette omfatter indeksjustering til juni 2025-kroner og justering av timepris for eksterne ressurser. I tillegg ble det etter gjennomgang med utreder gjort følgende endring på estimatet:

## KS1 Eierskap fast eiendom

- **Justering av infrastrukturkostnader (SKE):** Estimater for Skatteetatens forvaltning av skykostnader i perioden 2032-2040 er økt med 1 MNOK til totalt 5 MNOK for K2 og K3.

Tabell 18 viser justert basisestimat for forvaltningskostnadene benyttet i vår usikkerhetsanalyse i millioner 2025-kroner ekskl. mva. summert over levetiden til 2046, uten diskontering.

Tabell 18: Basisestimat for forvaltningskostnader fra KS1, oppgitt i millioner 2025-kroner per juni, ekskl. mva. summert over levetiden udiskontert.

| Kostnadsposter - Hele MNOK (2025-kr) inkl. mva. | K0            | K1            | K2            | K3            |
|-------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 2.1 – Fagmyndighet                              | 5 261         | 5 346         | 5 454         | 5 641         |
| 3.1 – Matrikkelen                               | 2 124         | 2 124         | 1 877         | 1 861         |
| 3.2 – Grunnboken                                | 1 044         | 1 436         | 972           | 972           |
| 3.3 – Infrastruktur og dataplattform            | 1 080         | 1 094         | 1 176         | 1 184         |
| 3.4 – Produktledelse                            | 211           | 225           | 275           | 288           |
| 3.5 – Eierskapsløsning                          | 34            | 27            | 207           | 466           |
| 4.1 – Fagsystem hos eksterne aktører            | -             | -             | 88            | 147           |
| 5.7 – Forvaltning IT                            | 1 337         | 1 337         | 1 795         | 1 517         |
| 5.8 – Forvaltning infrastrukturkostnader        | 107           | 107           | 107           | 107           |
| 5.9 – Forvaltning saksbehandlerkost             | 1 951         | 1 865         | 1 471         | 1 471         |
| <b>Basisestimat</b>                             | <b>13 149</b> | <b>13 561</b> | <b>13 422</b> | <b>13 653</b> |

Forvaltningskostnadene i KVUen er estimert ved flere metoder. Enkelte kostnadselementer er vurdert ut fra forventet ressursbehov, mens andre elementer (matrikkelen, grunnbok og eierskapsløsningen) er beregnet med en forenklet prosentmodell, der årlige kostnader utgjør en andel av investeringskostnaden. Procentsatsen er vurdert ut fra en systemkategoriseringsmodell fra Skatteetaten hvor ulike egenskaper ved systemet vurderes og gir en poengscore. På bakgrunn av denne scoren gir modellen forslag til prosentsatsen med et skille på prosentsats etter 3 års levetid. For matrikkelen og grunnbok er prosentsatsen satt tilsvarende kategori 2 med kjennetegn og prosentsats gitt i tabell nedenfor.

Tabell 19: Systemkategorimodell for forvaltningskostnader.

| Kategori   | Kjennetegn                                                                                                                     | Poeng | År 1-3 | År 4 og utover |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|----------------|
| Kategori 1 | Store egenutviklede systemer. Høy endringshyppighet (regelverksendringer mm). Mye som gjenstår/ikke ferdiglaget. Lang levetid. | 30-40 | 27 %   | 23 %           |
| Kategori 2 | Store egenutviklede systemer. Lavere endringshyppighet/ (regelverksendringer mm)                                               | 20-30 | 24 %   | 20 %           |
| Kategori 3 | Egenutviklede systemer. Færre endringer (regelverk). Stort sett ferdiglaget.                                                   | 10-20 | 18 %   | 14 %           |

Tilnærmingen gir et grovt overslag som er tilpasset KVU-nivå på tidlig stadium, hvor detaljgraden er lav og formålet er sammenligning av konsepter. Samtidig kan prosentmodellen skjule variasjon i drifts- og forvaltningsbehov mellom konseptene, og det er

ikke direkte kobling til kompleksitet eller teknologisk utvikling, som gjør at modellen bør suppleres med usikkerhetsintervaller.

### 8.3.2 Resultater fra usikkerhetsanalysen

Tabell 20 viser de overordnede resultatene fra analyse av forvaltningskostnadene, oppgitt i millioner 2025-kroner ekskl. mva. Detaljert analyse og resultater, samt ytterligere utdypning av kostnadspostene finnes i KS1 Vedlegg B.

*Tabell 20: Hovedresultater fra vår usikkerhetsanalyse av forvaltningskostnader. Tall oppgitt i millioner 2025-kroner per juni, ekskl. mva. summert over levetiden udiskontert.*

|                        | K0     | K1     | K2     | K3     |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Basiskostnad           | 13 149 | 13 561 | 13 422 | 13 653 |
| Forventet tillegg      | 278    | 270    | 370    | 382    |
| Forventet kostnad P50  | 13 427 | 13 830 | 13 792 | 14 036 |
| Kostnadsramme P85      | 14 796 | 15 255 | 15 104 | 15 345 |
| Relativt standardavvik | 9 %    | 9 %    | 8 %    | 7 %    |

Resultatene viser at de største usikkerhetene for forvaltningskostnadene knyttes til marked, matrikkelen og forvaltning av IT-tjenester:

- *Marked:* Gjelder konkurransen i leverandørmarkedet for ytelser til forvaltning og drift av løsningene, og etatenes kontraktstrategi for dette markedet over levetiden på 15 år. Vil være påvirket av aktivitetsnivå i tjenestemarkedet for IKT, samt makroøkonomiske forhold.
- *Matrikkelen:* Usikkerhet i omfanget av arbeid med matrikkelen og tilpasning av publikumsløsninger og føringsklient over levetiden, samt usikkerhet som følger av kompleksitet, tekniske krav og overgang til skyplattform og forvaltning av en nasjonal felleskomponent.
- *Forvaltning IT (Skatteetaten):* Usikkerhet i omfang av kostnader knyttet til saksbehandling, produktutvikling og ledelse innenfor eiendomsområdet i Skatteetaten.

## 9 Vår samfunnsøkonomiske analyse

---

Leverandøren skal videre for hvert alternativ:

- *vurdere avhengigheter og grensesnitt mot andre prosjekter.*
- *vurdere om nødvendig vedlikeholdsinfrastruktur og utstyr er medregnet og godt tilpasset prosjektets behov.*
- *utføre en usikkerhetsanalyse etter samme mønster som ved KS2 for investeringskostnadene, men tilpasset det presisjonsnivå for grunnkalkyle og uspesifiserte poster som etter god prosjektstyringspraksis kan forventes i konseptfasen.*
- *gjøre beregninger over usikkerheten knyttet til drifts-, vedlikeholds- og oppgraderingskostnader og over nyttesiden relatert til samfunnsmål og effektmål, herunder eventuelle inntektsstrømmer.*

*Leverandøren skal utføre en selvstendig samfunnsøkonomisk analyse av alternativene i henhold til det til enhver tid gjeldende rundskriv R-109 fra Finansdepartementet.*

---

Vi har som en del av kvalitetssikringen gjennomført vår egen samfunnsøkonomiske analyse i henhold til gjeldende rundskriv R-109/21. Analysen har følgende disposisjon:

- Forutsetninger
- Vurderte konsepter
- Prissatte virkninger
- Ikke-prissatte virkninger
- Usikkerhet
- Realopsjoner
- Fordelingsvirkninger
- Samlet rangering og anbefaling

Oppsummert har vi i vår samfunnsøkonomiske analyse gjenbrukt de samme forutsetningene som ligger til grunn i KVVU, med unntak av oppdatert prisnivå (juni 2025). Videre har vi brukt nye forventningsverdier hentet fra vår egen usikkerhetsanalyse som inngangsverdier for å estimere netto nåverdi av investerings-, forvaltnings- og skattefinansieringskostnader. For endringene gjort i KS1-prosessen på henholdsvis investerings- og forvaltningskostnader viser vi til kapittel 8.2.1 og 8.3.1. Vi har lagt til grunn de samme forutsetningene for periodisering som i KVVUens samfunnsøkonomiske analyse. I tillegg har vi prisjustert både kostnads- og nyttevirksomheter til juni 2025-kroner. Vi har også revurdert de ikke-prissatte virkningene av konseptene, samt realopsjonene. Nærmere detaljer om både estimering, vurdering og resultater, klargjøres i de følgende delkapitlene.

### 9.1 Forutsetninger

Nedenfor oppsummeres de grunnleggende forutsetningene for analysen:

Tabell 21: Grunnleggende forutsetninger for analysen.

| Tema                                | Forutsetning                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Analyseperiode                      | 21 år                                                                                                                                                                 |
| Prisnivå                            | Juni 2025                                                                                                                                                             |
| Investeringsperiode                 | K0: 1 år (2026)<br>K1: 5 år (2026 – 2030)<br>K2: 6 år (2026 – 2031)<br>K3: 6 år (2026 – 2031)                                                                         |
| Første år med investering           | 2026                                                                                                                                                                  |
| Levetid                             | 15 år etter sluttført investeringsperiode for K2 og K3<br>For K0 og K1 er det lagt inn en årlig økning i forvaltningskostnader for grunnboken og matrikkelen fra 2030 |
| Første år med gevinstrealisering    | K0: 2027<br>K1: 2031<br>K2: 2032<br>K3: 2032                                                                                                                          |
| Kalkulasjonsrente                   | 4 %                                                                                                                                                                   |
| Skattefinansieringskostnad          | 20 %                                                                                                                                                                  |
| Mva.                                | Mva. ekskludert                                                                                                                                                       |
| Sammenstillingsår (diskonteringsår) | 2025                                                                                                                                                                  |
| Inndata investeringskostnader       | Forventningsverdier fra usikkerhetsanalyse ekskl. mva                                                                                                                 |
| Inndata forvaltningskostnader       | Forventningsverdier fra usikkerhetsanalyse ekskl. mva                                                                                                                 |

### 9.2 Vurderte konsepter

Vi velger å ta utgangspunkt i de samme konseptene som er vurdert i utreders alternativanalyse. Nedenfor følger en oppsummering av hva konseptene innebærer, gjengitt fra KVVU (se kapittel 7.1 for ytterligere beskrivelse):

- **Nullalternativet** er referansen som de øvrige konseptene skal sammenlignes med, og representerer forsvarlig videreføring av dagens situasjon. Det blir ikke innført noen større endringer, men noen mindre tiltak vil bli gjort for å imøtekomme hvitvaskingsdirektivet.

- **Konsept 1 – Forbedret grunnbok** bygger videre på dagens systemer, men innfører en rekke tiltak for å forbedre kvaliteten på opplysningene i grunnboken. Dette innebærer opprydding, forenkling og økt digitalisering i tinglysningsprosessen. Hovedmålet er å heve kvaliteten på eksisterende og fremtidige opplysninger uten store endringer i struktur eller standardisering.
- **Konsept 2 – Deling av eierskapsopplysninger** går ut på å innføre en felles portal hos Kartverket som samler og tilgjengeliggjør eierskapsopplysninger fra ulike desentraliserte registre. Selve registreringen og forvaltningen av data skjer fortsatt hos de respektive myndighetene, men portalen gir brukerne samlet tilgang til informasjon om eierskap til fast eiendom. Hovedmålet er å gjøre informasjonen mer tilgjengelig og oversiktlig uten å endre dagens desentraliserte ansvarsstruktur.
- **Konsept 3 – Sentralisert eierskapsregistrering** innebærer at all registrering, forvaltning og tilgjengeliggjøring av eierskapsopplysninger samles i ett sentralt eiendomsregister hos Kartverket, og andre myndigheters eierskapsregistre avvikles. Det innføres også en generell registreringsplikt til eierskap og overdragelser av eiendom fortløpende. Hovedmålet er å sikre høy kvalitet, fullstendighet og konsistens i eierskapsdata, samt å gjøre det enklere å få oversikt over eierskap og gjennomføre kontroll, blant annet for nasjonal sikkerhet og bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

### 9.3 Prissatte virkninger

I det følgende vil vi redegjøre for prissatte kostnads- og nyttevirksomheter samt presentere resultater etter å ha gjort mindre endringer, prisjustert og benyttet oppdaterte forventningsverdier.

#### Investeringskostnader

For å beregne netto nåverdi av de totale investeringskostnadene for de ulike konseptene, har vi fulgt samme metode som i KVV. Kostnadsnivået er basert på forventningsverdi fra usikkerhetsanalysen. Videre er neste steg å fordele den totale kostnaden over investeringsperioden, som skiller seg fra konsept til konsept, som presiseres i forutsetningene i kapittel 9.1. Denne periodiseringen varierer noe mellom konseptene, og vi har benyttet samme fordeling som i KVV-estimatene. Etter periodiseringen beregner vi skattefinansieringskostnaden, som i henhold til forutsetningene utgjør 20% av den offentlige investeringssummen. I K0 og K1 er hele investeringskostnaden offentlig, mens andelen er 97% i K2 og 95% i K3. Til slutt diskonterer vi både investeringskostnadene og skattefinansieringskostnadene til 2025-nivå, og summerer disse slik vi ender opp med netto nåverdi for både investeringskostnader og skattefinansieringskostnader.

Under kostnadspost 3 «Løsning, infrastruktur» i KVV er investeringskostnadene i konsept 2 og 3 redusert med 132 millioner kroner. Dette beløpet tilsvarer Kartverkets basisfinansiering til modernisering av matrikkelen, som kun gjelder disse konseptene. I vår usikkerhetsanalyse er dette beløpet ikke trukket fra, fordi vi ønsker å synliggjøre den totale prosjektkostnaden. Dette øker basisestimat for investeringskostnadene i konsept 2 og 3 med om lag 9% sammenlignet med KVV. Dette presiseres nærmere i kapittel 8.2.1. I alternativanalysen er basisfinansieringen derimot behandlet på samme måte som i KVV, og investeringskostnadene er nedjustert over perioden 2027–2031. Beløpet tilsvarer 20 årsverk over fem år (fire per år), med en total sum på 132 millioner kroner etter påslag. Vi har fordelt dette likt over fem år og trukket 26 millioner fra årlige offentlige investeringskostnader. Justeringen sikrer at alle prissatte virkninger er inkludert, og bidrar til å redusere netto nåverdien av investeringskostnadene.

### **Forvaltningskostnader**

Totale forvaltningskostnader er fordelt på følgende kostnadsposter:

- Fagmyndighet
- Matrikkelen
- Grunnboken
- Infrastruktur og dataplattform
- Produktledelse
- Eierskapsløsning
- Tilpasning av fagsystem
- Skatteetaten – forvaltning IT
- Skatteetaten – forvaltning infrastrukturkostnad
- Skatteetaten – forvaltning saksbehandlerkostnad

Først blir forventningsverdien fra usikkerhetsanalysen for hver av kostnadspostene brukt til å finne totale forvaltningskostnader per konsept. For å periodisere disse totale kostnadene over forvaltningsperioden (2026 – 2046), har vi brukt samme periodisering som i KVU. Deretter diskonterer vi ned til 2025-kroner med utgangspunkt i en kalkulasjonsrente på 4% i henhold til R-109/21 for å finne netto nåverdi per kostnadspost. Disse blir igjen summert sammen for å finne total sum av netto nåverdi for forvaltningskostnadene.

### **Prissatte nyttevirksomheter**

Den eneste endringen som er gjort for de prissatte nyttevirksomhetene er å prisjustere lønnskostnadene fra januar 2025 kroner til juni 2025 kroner. Dette ved å bruke de samme prisjusteringene som i usikkerhetsanalysen; en 2,36% økning i eksterne lønnskostnader, og en 2,64% økning for interne lønnskostnader (lønnsindeks for offentlig administrasjon i henhold til SSB).

#### **9.3.1 Resultater**

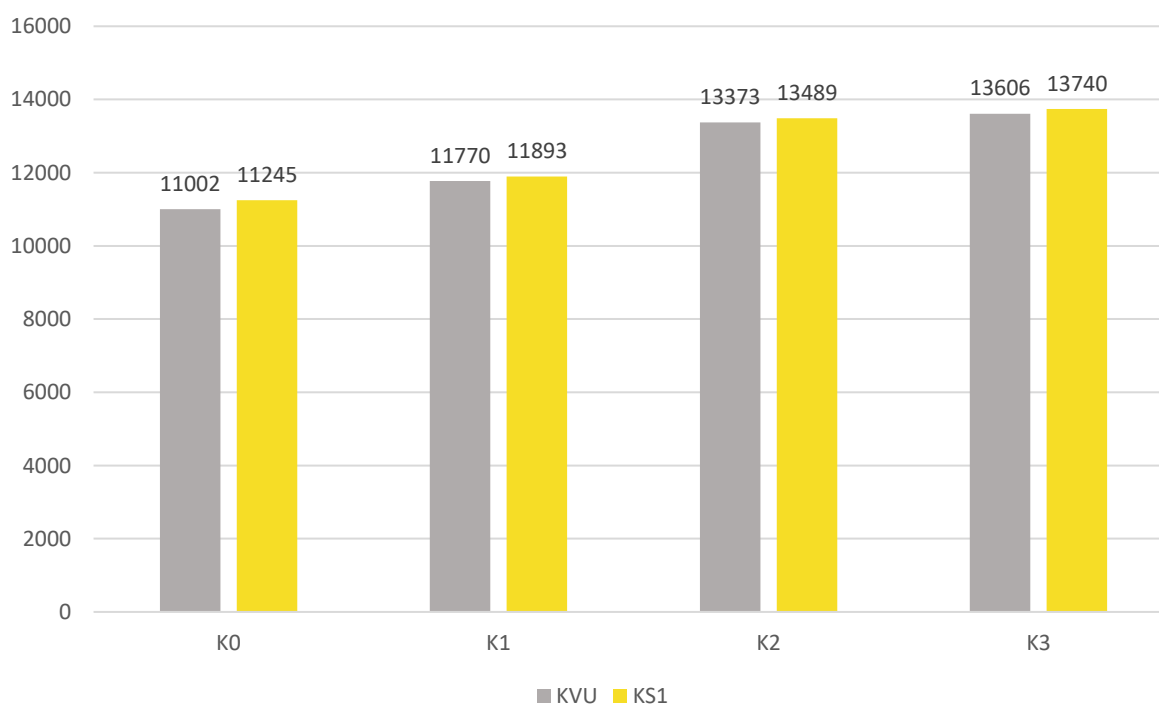
Den overordnede konklusjonen samsvarer i stor grad med KVU, hvor konsept 1 er det rimeligste endringsalternativet, mens konseptene 2 og 3 er betydelig dyrere, grunnet store differanser i investeringskostnader. Det dyreste konseptet, konsept 3, gir derimot høyest prissatte nyttevirksomheter. Tabellen nedenfor viser netto nåverdi av de ulike prissatte virksomhetene.

## KS1 Eierskap fast eiendom

Tabell 22: Sammenstilling av prissatte virkninger. Sum for hele analyseperioden, neddiskontert til 2025. Tall i millioner juni 2025-kroner.

|                                                            | K0       | K1          | K2           | K3           |
|------------------------------------------------------------|----------|-------------|--------------|--------------|
| <b>Investeringskostnad</b>                                 | -85      | -377        | -1728        | -1780        |
| <b>Forvaltningskostnad</b>                                 | -9286    | -9534       | -9530        | -9678        |
| <b>Skattefinansieringskostnad</b>                          | -1874    | -1982       | -2232        | -2282        |
| <b>Prissatte nyttevirkninger</b>                           | 0        | 308         | 488          | 619          |
| <b>Sum prissatt nettonytte fratrasket nullalternativet</b> | -        | <b>-340</b> | <b>-1756</b> | <b>-1876</b> |
| <b>Rangering etter prissatte virkninger</b>                | <b>1</b> | <b>2</b>    | <b>3</b>     | <b>4</b>     |

Etter å ha prisjustert kostnadene i KVU fra januar 2025-kroner til juni 2025-kroner, har KS1-estimatene høyere netto nåverdi for både forvaltningskostnader og skattefinansieringskostnader for alle konseptene. Det samme gjelder for investeringskostnadene i K0. På den andre siden er investeringskostnadene vurdert høyere i KVU enn i KS1 i konseptene K1, K2 og K3. Figuren under tydeliggjør forskjellen på totale kostnader mellom KVU og KS1 for de ulike konseptene. I totale kostnader inngår investeringskostnader, forvaltningskostnader og skattefinansieringskostnader.



Figur 14: Sammenligning av totale kostnader. Tallene er sum for hele analyseperioden og neddiskonterte til 2025. Tall i millioner juni 2025-kroner.

## KS1 Eierskap fast eiendom

Den gjennomgående historien fra KVVU, hvor K2 og K3 er de dyreste konseptene underbygges av estimatene i KS1. Som i KVVU-tallene er det et tydelig skille fra konsept 0 og 1 til konsept 2 og 3. Totalt sett er kostnadsestimatene i KS1 høyere for alle konseptene, hvor K0 er den største forskjellen fra KVVU. Tabellen nedenfor forklarer differansene i figuren over tydeligere. Her får man også presentert forskjellene for hver kostnadsdel. Tallene i tabellen er KS1-estimat minus KVVU-estimat, slik at positive tall betyr at KS1-estimatene er større enn KVVU og vice versa.

*Tabell 23: Differanser mellom KS1 og KVVU (KS1 minus KVVU). Tallene er sum for hele analyseperioden og neddiskonterte til 2025. Tall i millioner juni 2025-kroner.*

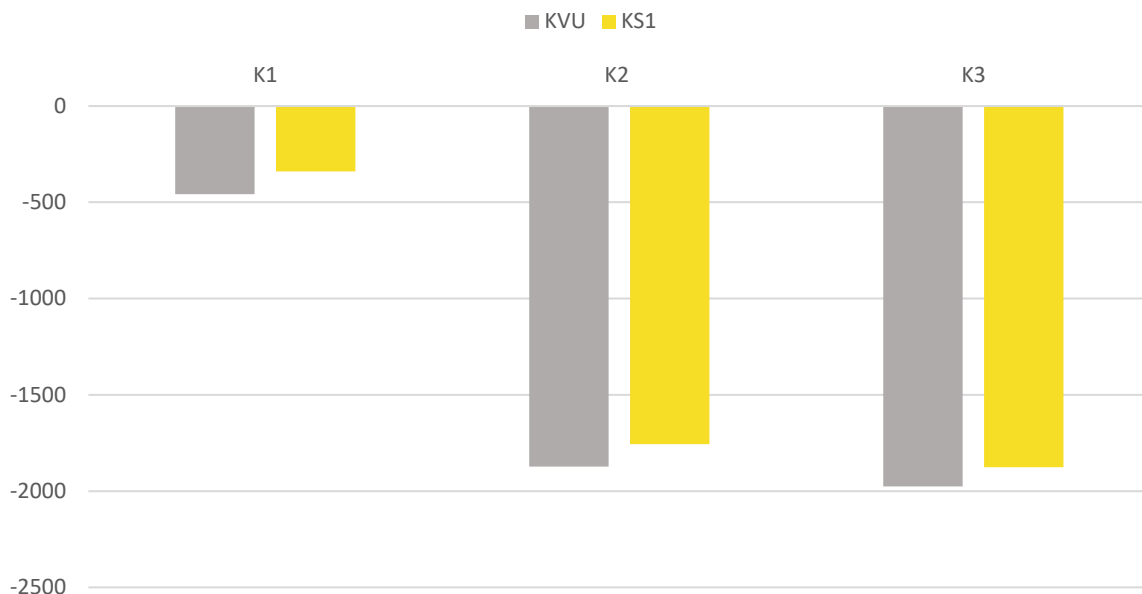
|                            | <b>K0</b>  | <b>K1</b>  | <b>K2</b>  | <b>K3</b>  |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Investeringskostnad        | 10         | -15        | -47        | -41        |
| Forvaltningskostnad        | 192        | 117        | 143        | 131        |
| Skattefinansieringskostnad | 41         | 21         | 20         | 43         |
| Total kostnadsdifferanse   | <b>243</b> | <b>123</b> | <b>116</b> | <b>133</b> |

Som tabellen over illustrerer er den totale kostnadsdifferansen mellom KS1 og KVVU positiv for alle konsepter. Med andre ord er de totale kostnadene høyere i KS1 enn i KVVU for samtlige konsepter. Det som er verdt å bemerke seg, er nullalternativet. Den totale kostnadsdifferansen for K0 er omtrent dobbelt så stor som for de øvrige konseptene. Dette har igjen konsekvenser for sammenligningen av de prissatte virkningene for de ulike konseptene, sett opp mot nullalternativet. Slik KVVU gjør, er det nyttig å sammenligne netto nåverdi av de prissatte virkningene for de ulike konseptene opp mot nullalternativet. Dette tydeliggjør hvordan konseptene skiller seg fra nullalternativet. Tabellen og figuren nedenfor viser forskjellene på prissatt nettonytte for KS1 og KVVU for de ulike konseptene, som differanse fra nullalternativet.

*Tabell 24: Prissatt nettonytt som differanse fra nullalternativet. Tallene er i millioner juni 2025-kroner.*

|                            | <b>K1</b> | <b>K2</b> | <b>K3</b> |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Prissatt nettonytte - KVVU | -457      | -1873     | -1976     |
| Prissatt nettonytte - KS1  | -340      | -1756     | -1876     |

## KS1 Eierskap fast eiendom

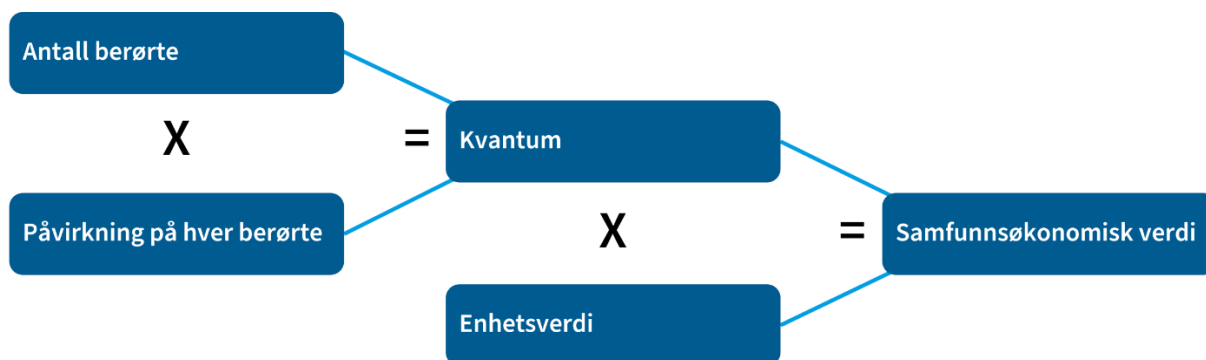


Figur 15: Prissatt nettonytte som differanse fra nullalternativet. Tallene for KS1 og KVV er i millioner juni 2025-kroner.

Som både tabellen og figuren viser, så er den prissatte nettonytten høyere, altså mindre negativ, i KS1-estimatene enn i KVV. Forklaringen på dette er presiseringen i forrige avsnitt. Siden KS1-estimatene for K0 er betydelig høyere enn i KVV, er dette med på å redusere differansen mellom nullalternativet og de øvrige konseptene. Dette fører igjen til at prissatt nettonytte sett opp mot nullalternativet er mindre dramatisk i KS1 enn i KVV.

### 9.4 Ikke-prissatte virkninger

I vurderingen av de ikke-prissatte virkningene har vi valgt å bruke den samme verdimatrisen som er brukt av utreder, og som er basert på verdimatrismetoden<sup>4</sup>. Metoden vurderer virkningene etter kvantum og enhetsverdi, som kombinert gir en samfunnsøkonomisk verdi.



Figur 16: Komponentene som utgjør samfunnsøkonomisk verdi av ikke-prissatte virkninger. Hentet fra DFØs veileder.

- Vurdering av *kvantum* innebærer å vurdere hvor mange som påvirkes, og i hvilken grad og retning de påvirkes sett opp mot referansealternativet. Kvantum rangeres i etter en syv-delt skala fra *stort negativt* til *stort positivt*.
- Vurdering av *enhetsverdi* innebærer å vurdere hvor betydningsfullt det som berøres av tiltaket er for ulike grupper i samfunnet eller for samfunnet som helhet. Enhetsverdien fastsettes med utgangspunkt i de berørte gruppenes betalingsvillighet vurderes på en tredelt skala fra liten til stor.

<sup>4</sup> Jfr. DFØs Veileder i samfunnsøkonomiske analyser

Skalaen for å vurdere konsekvensen av de ikke-prissatte virkningene er delt i syv trinn fra 'Meget stor negativ konsekvens' til 'Meget stor positiv konsekvens'. Dette gir en verdimatrise som vist i Tabell 25.

Tabell 25: Verdimatrise. Hentet fra DFØs veileder.

| <b>Enhetsverdi</b><br><b>Kvantum</b> | <b>Liten</b>     | <b>Middels</b>   | <b>Høy</b>         |
|--------------------------------------|------------------|------------------|--------------------|
| Stort negativt                       | Middels negativ  | Stor negativ     | Meget stor negativ |
| Middels negativt                     | Liten negativ    | Middels negativ  | Stor negativ       |
| Lite negativt                        | Ubetydelig/ingen | Liten negativ    | Middels negativ    |
| Verken positivt eller negativt       | Ubetydelig/ingen | Ubetydelig/ingen | Ubetydelig/ingen   |
| Lite positivt                        | Ubetydelig/ingen | Liten positiv    | Middels positiv    |
| Middels positivt                     | Liten positiv    | Middels positiv  | Stor positiv       |
| Stort positivt                       | Middels positiv  | Stor positiv     | Meget stor positiv |

#### 9.4.1 Endringer fra KVVU til KS1

Når det gjelder identifiserte virkninger har vi ikke sett behovet for å tillegge flere virkninger utover kartleggingen som er gjennomført i KVVU, noe som betyr at virkningene vi tar med inn i vår samfunnsøkonomiske analyse, både prissatte og ikke-prissatte, er de samme som i KVVU. Tabell 26: Overordnet oversikt over våre vurderinger og presiseringer av de ikke-prissatte virkningene. Tabell 26 viser en samlet og kortfattet oversikt over hvordan vi anser utreders definisjon og vurdering av de ikke-prissatte virkningene.

Tabell 26: Overordnet oversikt over våre vurderinger og presiseringer av de ikke-prissatte virkningene.

| Samfunnsøkonomisk virkning                                   | Presisering av vår vurdering av de ikke-prissatte virkningene                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Spart tid for det offentlige</b>                          | Vi er enige med utreders definisjon og vurdering av virkningen.                                                                                                                                      |
| <b>Redusert økonomisk kriminalitet</b>                       | Vi er enige med utreders vurdering av virkningen. Presisering av definisjon: virkningen inkluderer også skatteunndragelse som en delmengde av den totale økonomiske kriminaliteten.                  |
| <b>Fleksibilitet og endringsevne</b>                         | Vi er enige med utreders definisjon og vurdering av virkningen.                                                                                                                                      |
| <b>Redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser</b> | Vi har valgt å <b>nedjustere</b> virkningen i konsept 2 og 3                                                                                                                                         |
| <b>Bedre tjenester</b>                                       | Vi er enige med utreders definisjon og vurdering av virkningen.                                                                                                                                      |
| <b>Tillit til det offentlige</b>                             | Vi har valgt å <b>nedjustere</b> virkningen i alle konsepter                                                                                                                                         |
| <b>Økt skatteproveny</b>                                     | Vi er enige med utreders vurdering av virkningen. Presisering av definisjon: nyttevirkningene drives av at man fanger opp flere objekter som er gjenstand for beskatning (eiendoms- og formueskatt). |
| <b>Tidsbruk profesjonelle medhjelpere</b>                    | Vi er enige med utreders definisjon og vurdering av virkningen.                                                                                                                                      |

Vi mener at utreder har inkludert de mest sentrale og avgjørende ikke-prissatte virkningene. Etter arbeidsmøter og dialog med utreder har vi tilføyd merknader som er ment for å skape bedre forståelse for hva som ligger i virkningene på redusert økonomisk kriminalitet og økt skatteproveny. I tillegg har vi nedjustert nyttevirkningene på virkningene redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser og økt tillit til det offentlige. En nærmere forklaring på hvordan vi har vurdert de ulike virkningene adresseres i neste delkapittel.

### 9.4.2 Resultater

I denne seksjonen går vi igjennom våre vurderinger av alle de prissatte virkningene som er tatt med i den samfunnsøkonomiske analysen. I det videre blir det gjort en kort presentasjon av virkningen og hvordan vi har vurdert denne.

#### Spart tid for offentlige myndigheter

Offentlige konsumenter/myndigheter har behov for eierskapsopplysninger til ulike formål. En forbedring av disse opplysningene vil føre til at offentlige konsumenter sparer tid på å innhente, kvalitetssjekke og sammenstille opplysningene. Vi er enige med utreders vurdering av denne virkningen, og setter den til *middels positivt konsept 1* og *stor positiv* for konsept 2 og 3. Årsaken til denne forskjellen, er at konsept 1 i vesentlig mindre grad legger til rette for mer effektiv tidsbruk for offentlige myndigheter enn det konsept 2 og 3 gjør.

Tabell 27: Samfunnsøkonomisk verdi, Spart tid for offentlige myndigheter.

| Konsept                         | K0 | K1              | K2           | K3           |
|---------------------------------|----|-----------------|--------------|--------------|
| Samfunns-<br>økonomisk<br>verdi |    | Middels positiv | Stor positiv | Stor positiv |

#### Gevinster som følge av redusert økonomisk kriminalitet

Eiendommer brukes som verktøy i økonomisk kriminalitet og hvitvasking, særlig fordi eiendomsmarkedet er kapitalintensivt. Skjult eierskap øker risikoen for ulovlige handlinger, men mer tilgjengelige og presise eierskapsdata gjør det vanskeligere å skjule spor. Dette styrker kontrollmyndighetenes evne til å avdekke kriminalitet og forbedrer konkurransevilkårene for lovlydige aktører.

Som figuren over viser, er vi enige med utreder på av denne virkningen. I konsept 1 mener vi at virkningen er *ingen/ubetydelig* fordi de innførte tiltakene ikke endrer mulighetsrommet for kriminelle aktører til å bedrive sine ulovlige handlinger. Dette underbygges av det som ble kommunisert i arbeidsmøter med utreder, hvor de har samarbeidet tett med aktører som Økokrim på denne nyttevirkingen. Økokrim m.fl. har gitt tydelig uttrykk for at konsept 1 ikke vil bidra vesentlig til å redusere økonomisk kriminalitet. De som ønsker å skjule eierskap, og bedrive økonomisk kriminalitet, vil fortsatt klare dette i konsept 1. I konsept 2 og 3 vil registreringsplikt redusere handlingsrommet for skatteunndragelse og annen økonomisk kriminalitet. Utfordringene hos aktører som Økokrim er mangelfulle og lite kvalitetssikrede opplysninger. Konsept 2 og 3 gir bedre datakvalitet, standardisering og tilgjengelighet, som kan løse disse utfordringene. Det er heller ikke viktig for aktørene hvor opplysningene ligger, eller hvem som forvalter dem (sentralisert eller desentralisert). Derfor vurderer vi virkningen som *stor positiv* for både konsept 2 og 3.

## KS1 Eierskap fast eiendom

Tabell 28: Samfunnsøkonomisk verdi, Gevinster som følge av reduert økonomisk kriminalitet.

| Konsept                      | K0 | K1                   | K2           | K3           |
|------------------------------|----|----------------------|--------------|--------------|
| Samfunns-<br>økonomisk verdi |    | Ubetydelig/<br>ingen | Stor positiv | Stor positiv |

### Fleksibilitet og endringsevne

Denne nyttevirkingen handler både om teknisk og funksjonell, organisatorisk og juridisk endringsevne. Det er disse som driver virkningen. Virkningen er godt beskrevet og koblet opp mot nasjonale strategier (Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030), og vi er enige med utreders vurdering. Hovedsakelig på grunn av den vesentlige forskjellen fra konsept 1 til konsept 2 og 3 når det kommer til digitalisering og mulighet for tilpasning.

Tiltakene i konsept 1 blir gjort på de eksisterende systemene, som etter vår og utreders oppfatning er lite tilpasningsdyktige og fleksible. Vi vurderer derfor virkningen i konsept 1 til *ingen/ubetydelig*. I konsept 2 er det en del tekniske forbedringer som øker fleksibiliteten. Men ansvaret for de ulike eierskapsopplysningene er fortsatt desentralisert, som kan gi utfordringer ved endringer. Derfor vurderer vi virkningen i konsept 2 til å være *middels positiv*. I konsept 3 blir alt av eierskapsopplysninger samlet i ett felles sentralisert register, hvor ansvaret ligger hos Kartverket. K3 vil derfor gi stor organisatorisk endringsevne, noe som taler for at det blir enklere å gjøre endringer. Derfor vurderer vi virkningen til *stor positiv* i dette konseptet.

Tabell 29: Samfunnsøkonomisk verdi, Fleksibilitet og endringsevne.

| Konsept                      | K0 | K1                   | K2              | K3           |
|------------------------------|----|----------------------|-----------------|--------------|
| Samfunns-<br>økonomisk verdi |    | Ubetydelig/<br>ingen | Middels positiv | Stor positiv |

### Redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser

Redusert handlingsrom for kriminelle og utenlandske aktører kan styrke nasjonal sikkerhet ved å hindre uønsket tilgang til eiendom, teknologi og beslutningsprosesser. Entydig identifikasjon av eiere, særlig utenlandske, gir myndighetene bedre oversikt, beslutningsgrunnlag og systemrobusthet for å avdekke sikkerhetstruende eierskap.

Vi har valgt å nedjustere kvantum for både konsept 2 og 3 gjennom en reduksjon av tiltakets påvirkning på de berørte. Begge konseptene får dermed «liten positiv» virkning. Årsaken er at en betydelig andel av potensielle nyttevirkinger avhenger av realopsjoner identifisert i KVVU (erhvervskontroll og kobling mot andre registre og tjenester) som vi omtaler nærmere i kapittel 7.7. Vi er imidlertid enige med utreder i at det ligger potensielt store positive nyttevirkinger i realopsjonene identifisert i KVVU. Som tabellen over viser, og som presisert i KVVU, skiller utreder mellom konsept 2 og 3 på denne virkningen: konsept 3 vurderes til «middels/stor positiv», mens konsept 2 vurderes til «middels positiv».

## KS1 Eierskap fast eiendom

Registreringsplikten i de to konseptene er forklaringen på dette. I konsept 2 begrunnes pliktig registrering innenfor rammene av skatteformål og skatteloven, der sikkerhet ikke er et direkte formål. I konsept 3 etableres det derimot en ny, selvstendig registreringsplikt, som kan utformes målrettet og optimalt ut fra formålet, der nasjonal sikkerhet kan være en sentral begrunnelse.

Vi mener derimot at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å skille mellom konseptene basert på denne registreringsplikten, slik den nå foreligger i konseptene. Løpende rapportering i både konsept 2 og 3 vil gi bedre oversikt over eiendom av sikkerhetsmessig betydning. Hvorvidt rapporteringsplikten er utformet med utgangspunkt i skatteformål eller sikkerhetsformål vil det fortsatt være hendelsesbasert rapportering, med et likt mulighetsrom for å unngå rapportering dersom den enkelte ønsker dette. Derfor mener vi at det ikke bør skilles mellom konsept 2 og 3 på denne virkningen.

Tabell 30: Samfunnsøkonomisk verdi, Redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser.

| Konsept                      | K0 | K1                   | K2            | K3            |
|------------------------------|----|----------------------|---------------|---------------|
| Samfunns-<br>økonomisk verdi |    | Ubetydelig/<br>ingen | Liten positiv | Liten positiv |

### Bedre tjenester

Med bedre kvalitet og tilgjengelighet på opplysninger om eierskap til fast eiendom kan offentlige myndigheter levere bedre tjenester til innbyggere og næringsliv. Kartverket selv vil kunne øke sin kunnskap og kompetanse på eierskap, kunnskap om å dele data på nye måter med andre aktører, samt økte muligheter for å levere nye tjenester som man ikke leverer i dag. Som tabellen over illustrerer, er vi enige i utreders vurdering. Etter arbeidsmøter med utreder ble det tydeliggjort at nyttevirkningene drives av forbedret og mindre kompleks data, som gjør det enklere å både hente ut og tolke dataen fra eksterne leverandører. Gevinsten vurderes til *liten positiv* i konsept 1, fordi tiltakene forbedrer datakvaliteten til en viss grad. I konsept 2 og 3 blir det utført større tiltak som forbedrer standardisering, digitalisering og samling av data. Dette gir langt større muligheter for å tilby bedre tjenester for det offentlige. Vi vurderer den totale gevinsten som *middels positiv* i disse konseptene.

Tabell 31: Samfunnsøkonomisk verdi, Bedre tjenester.

| Konsept                      | K0 | K1            | K2              | K3              |
|------------------------------|----|---------------|-----------------|-----------------|
| Samfunns-<br>økonomisk verdi |    | Liten positiv | Middels positiv | Middels positiv |

### Tillit til det offentlige

Når opplysninger om eierskap til fast eiendom får økt kvalitet og bedre tilgjengelighet, får offentlige myndigheter bedre informasjon. Tilliten påvirkes både direkte og indirekte.

- **Direkte:** Vissheten om at myndighetene har god og tilstrekkelig informasjon om hvem som eier og erverver fast eiendom i Norge kan påvirke tilliten direkte.
- **Indirekte:** Når det offentlige får bedre tilgang til opplysninger reduseres sannsynligheten for uønskede hendelser, noe som igjen kan påvirke tilliten til det offentlige

Vi har valgt å nedjustere denne virkningen for alle konseptene. Virkningen nedjusteres i konsept 1 fra *liten positiv* til *ingen/ubetydelig* virkning, mens virkningen i konsept 2 og 3 nedjusteres fra *middels positiv* til *liten positiv*. Nedjusteringen er gjort ved å redusere tiltakets påvirkning på den enkelte, som igjen minsker kvantum. Årsaken til dette er at konseptenes påvirkning kun er en delmengde av det som påvirker den overordnede tilliten til offentlige myndigheter. Tilliten til det offentlige er i utgangspunktet høy i Norge, til tross for en noe negativ utvikling de siste årene. Tilliten til det offentlige avhenger av en rekke faktorer og aktører, eksempelvis aktører innenfor helsevesenet, samferdsel og utdanning. Vi mener at tiltakene som ligger i konsept 1 ikke bidrar tilstrekkelig til å øke den totale tilliten på en måte som tilsier en liten positiv virkning. Konsept 2 og 3 har en ikke-neglisjerbar virkning på tilliten til offentlige myndigheter, men har etter vår mening ikke en stor nok virkning til å rettferdiggjøre mer enn en liten positiv virkning i henhold til verdimatrisemetoden. Derfor har vi etter en samlet vurdering nedjustert denne virkningen for alle konseptene.

Tabell 32: Samfunnsøkonomisk verdi, Tillit til det offentlige.

| Konsept                      | K0 | K1                   | K2            | K3            |
|------------------------------|----|----------------------|---------------|---------------|
| Samfunns-<br>økonomisk verdi |    | Ubetydelig/<br>ingen | Liten positiv | Liten positiv |

### Økt skatteproveny

Eierskap til fast eiendom er relevant i alle innkrevingssaker hos Skatteetaten. Økt kvalitet på dataen gjør at Skatteetaten fanger opp flere skattepliktige transaksjoner og får en større del av eiendomsmassen til formues- og eiendomsbeskatning. Nyttvirkningene drives av at man fanger opp flere objekter som er gjenstand for beskatning (eiendoms- og formueskatt). Vi er enige i utreders vurdering av virkningen i de ulike konseptene. Tiltakene i konsept 1 gir noe bedre datakvalitet, og kan bidra til å fange opp noen flere eiendomsobjekter til beskatning. Gevinsten vurderes som *liten positiv* i dette konseptet. I konsept 2 og 3 vurderes kvantum til stort positiv, fordi økt skatteproveny påvirker hele befolkningen i form av økte offentlige budsjetter og at påvirkningen på den enkelte potensielt kan være høyt, selv om det er stor usikkerhet rundt de faktiske verdiene som er registrert på ukjent eier. Enhetsverdien er vurdert til liten for alle konsepter, siden det kun er skattefinansieringsgevinsten på 20% av ny provenyinntekt som medregnes. Derfor vurderer vi gevinsten samlet sett til å være *middels positiv* for begge disse konsept 2 og 3.

## KS1 Eierskap fast eiendom

Tabell 33: Samfunnsøkonomisk verdi ,Økt skatteproveny.

| Konsept                      | K0 | K1            | K2              | K3              |
|------------------------------|----|---------------|-----------------|-----------------|
| Samfunns-<br>økonomisk verdi |    | Liten positiv | Middels positiv | Middels positiv |

### Tidsbruk profesjonelle medhjelpere

I likhet med flere offentlige myndigheter bruker profesjonelle medhjelpere i dag også tid på å lete frem til reelle eiere av fast eiendom. Dette resulterer i at flere profesjonelle medhjelpere må foreta opprydding selv før en eiendomsoverdragelse kan skje. Dette skaper merarbeid. Opprydding må også gjøres for å ivareta pliktene knyttet til etterlevelse av hvitvaskingsdirektivet. Som tabellen over viser, er vi enige med utreders vurdering også i denne virkningen. Dette baseres på felles enhetsverdi for konseptene som er 699kr per time, som tilsvarer gjennomsnittlig lønnskostnad for relevante yrkesgrupper i privat sektor. Vi vurderer kvantum som lite positivt i alle konseptene, siden det bare er et fåtall av eiendomshandler der disse tidskrevende arbeidsoppgavene oppstår. I tillegg ble det understreket i arbeidsmøter med utreder at rapporteringsplikten i konsept 2 og 3 vil dra ned nyttevirkningen i disse konseptene. Derfor er vår samlede vurdering *liten positiv* gevinst i alle konsepter.

Tabell 34: Samfunnsøkonomisk verdi, Tidsbruk profesjonelle medhjelpere.

| Konsept                      | K0 | K1            | K2            | K3            |
|------------------------------|----|---------------|---------------|---------------|
| Samfunns-<br>økonomisk verdi |    | Liten positiv | Liten positiv | Liten positiv |

Nedenfor oppsummeres resultatene vår analyse av de ikke-prissatte virkningene. Som tabellen viser, er vi i stor grad enige med utreders vurderinger. Likevel har vi valgt å nedjustere virkningene som går på *redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser* og *tillit til det offentlige*.

## KS1 Eierskap fast eiendom

| Ikke-prissatt virkning                                | K0 | K1                 |                    | K2              |                 | K3                   |                 |
|-------------------------------------------------------|----|--------------------|--------------------|-----------------|-----------------|----------------------|-----------------|
|                                                       |    | KVU                | KS1                | KVU             | KS1             | KVU                  | KS1             |
| Spart tid for øvrige offentlige myndigheter           | 0  | Middels positiv    | Middels positiv    | Stor positiv    | Stor positiv    | Stor positiv         | Stor positiv    |
| Redusert økonomisk kriminalitet                       | 0  | Ubetydelig / ingen | Ubetydelig / ingen | Stor positiv    | Stor positiv    | Stor positiv         | Stor positiv    |
| Fleksibilitet og endringsevne                         | 0  | Ubetydelig / ingen | Ubetydelig / ingen | Middels positiv | Middels positiv | Stor positiv         | Stor positiv    |
| Redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser | 0  | Ubetydelig / ingen | Ubetydelig / ingen | Middels positiv | Liten positiv   | Middels/stor positiv | Liten Positiv   |
| Bedre tjenester                                       | 0  | Liten positiv      | Liten positiv      | Middels positiv | Middels positiv | Middels positiv      | Middels positiv |
| Tillit til det offentlige                             | 0  | Liten positiv      | Ubetydelig / ingen | Middels positiv | Liten positiv   | Middels positiv      | Liten Positiv   |
| Økt skatteproveny                                     | 0  | Liten positiv      | Liten positiv      | Middels positiv | Middels positiv | Middels positiv      | Middels positiv |
| Tidsbruk medhjelpere                                  | 0  | Liten positiv      | Liten positiv      | Liten positiv   | Liten positiv   | Liten positiv        | Liten positiv   |
| Rangering etter ikke-prissatte virkninger             | 4  | 3                  |                    | 2               |                 | 1                    |                 |

Figur 17: Sammenligning av ikke-prissatte virkninger mellom KVU og KS1.

### 9.5 Usikkerhet

Det har ikke blitt gjort noen følsomhetsanalyser av de prissatte virkningene i vår samfunnsøkonomiske analyse. Grunnlaget for dette er at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten for de ulike konseptene avhenger av de ikke-prissatte virkningene. Det råder liten tvil om at kostnadene vil overgå de prissatte nyttevirkningene, slik at prissatt netto nytte vil ende opp med å være betydelig negativ. Derfor er det de ikke-prissatte virkningene som virkelig bestemmer om et konsept er lønnsomt eller ikke.

I gjennomgangen av de ikke-prissatte virkningene ovenfor, er vi i 6 av 8 tilfeller enige med vurderingene til utreder. Vi mener det er klare usikkerheter i virkningene som går på tillit til det offentlige, og redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser. Videre blir det påpekt både i KVU og i arbeidsmøtene med utreder at det er stor usikkerhet når det kommer til virkningen som går på økt skatteproveny. «Det er estimert at omtrent 100 milliarder kroner er oppført på eiendommer med ukjent eier..., men det er usikkert hvor stor andel som faktisk burde vært skattebelagt samt hvor mye som kan kreves inn gjennom tiltakene i de ulike

konseptene». Også i arbeidsmøter kommuniserer utreder at det er stor usikkerhet rundt omfanget på hvor mye man faktisk kan tjene inn her. Virkningen som går på endringer i tidsbruk for profesjonelle medhjelpere, er det også knyttet usikkerhet til. I konsept 2 og 3 drives nyttevirkningen av oppryddet, forbedret og mer tilgjengelig datakvalitet. Samtidig, vil dette oppveies av økt rapporteringsbyrde. Usikkerheten her er nettopp hvor mye denne rapporteringsplikten vil dra ned den totale nyttevirkningen. Dette ble også diskutert i arbeidsmøte med utreder.

Vi vurderer det likevel til at de adresserte usikkerhetene ikke er markante nok til å endre vår rangering av konseptene. Usikkerhetene endrer heller ikke hvordan vi vurderer den samfunnsøkonomiske lønnsomheten på tvers av konseptene, hvor vi mener at konsept 3 scorer høyest.

Som presisert i kapittel 4.1 adresserer utreder også en målkonflikt mellom effektmål 1 som går på bedre oversikt gjennom økt kvalitet på opplysningene og effektmål 3 som omhandler effektive prosesser for eiendomstransaksjoner. Forklaringen på målkonflikten er at bedre oversikt gjennom økt kvalitet og tilgjengelighet på opplysningene kan kreve økt ressursbruk, noe som igjen kan redusere effektiviteten for eiendomstransaksjoner. Dette kan ha konsekvenser for samfunnsøkonomisk lønnsomhet i form av et effektivitetstap. Dersom nye retningslinjer for registrering av opplysninger gjør at eiendomstransaksjoner blir mer tid- og ressurskrevende, kan dette resultere i at det blir utført færre eiendomstransaksjoner enn i dagens situasjon. En annen konsekvens kan være at tilleggskostnader oppstår, for eksempel dersom eiendomsmeglere tar en høyere kostnad fordi de må bruke mer tid på å registrere detaljert data og enn det som er prosedyren i dag. Disse kostnadene vil igjen veltes over på sluttkonsumentene. Dette kan medføre at de konsumentene som på marginen har råd til en eiendom i dag, ikke lenger har råd til den og uteblir fra transaksjonen. Dette er en usikkerhet vi mener utreder kan undersøke nærmere, og om mulig, prissette i forprosjektfasen.

### 9.6 Realopsjoner

Som presisert i kapittel 7.9, har utreder valgt å avvike fra realopsjonene som foreslås i DFØs veileder, og vurderer realopsjonene *erhvervskontroll, grad av plikt, dokumentavgift og kobling opp mot andre registre og tjenester*. Vi har derimot valgt å bruke DFØs realopsjoner *utsatt beslutning, trinnvis utvikling, vekstopsjon, innebygd fleksibilitet og avslutning av tiltak*. Våre vurderinger av realopsjonene er ikke ment for å erstatte utreders vurdering, men heller for å supplere til de vurderingene som allerede er gjort. Vi støtter utreders vurdering av deres realopsjoner som går på *erhvervskontroll, grad av plikt, dokumentavgift og kobling opp mot andre registre*. Tabell 35 oppsummerer våre vurderinger av realopsjonene fra DFØs veileder:

Tabell 35: Sammenstilling og rangering av realopsjoner for de ulike konseptene.

| Realopsjon                          | K0       | K1               | K2                                                       | K3                                                       |
|-------------------------------------|----------|------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Utsatt beslutning                   | 0        | Middels positiv  | Fram til K1: Middels positivt<br>Etter K1: Liten positiv | Fram til K1: Middels positivt<br>Etter K1: Liten Negativ |
| Trinnvis utvikling                  | 0        | Ingen/ubetydelig | Liten negativ                                            | Middels positiv                                          |
| Vekstopsjon                         | 0        | Ingen/ubetydelig | Middels positiv                                          | Stor positiv                                             |
| Innbygd fleksibilitet               | 0        | Ingen/ubetydelig | Middels positiv                                          | Stor positiv                                             |
| Avslutning av tiltak                | 0        | Ingen/ubetydelig | Middels negativ                                          | Stor negativ                                             |
| <b>Rangering etter realopsjoner</b> | <b>4</b> | <b>3</b>         | <b>2</b>                                                 | <b>1</b>                                                 |

Som tabellen viser, rangerer vi konsept 3 høyest på realopsjoner. Dette resultatet drives hovedsakelig av den høye vurderingen på realopsjonene vekstopsjon og innebygd fleksibilitet i konsept 3. En annen observasjon som er verdt å merke seg er på realopsjon *utsatt beslutning* i konsept 2 og 3. Her står det «Fram til K1» og «Etter K1» på hvert av konseptene. I ett av de siste arbeidsmøtene med utreder ble det klart at de fleste tiltakene som inngår i konsept 1, også vil kunne inngå i konsept 2 og 3 også. Så konsept 1 kan i teorien være ett steg på veien fra nullalternativet til enten konsept 2 eller 3. Om dette blir praktisert, altså å først gjennomføre konsept 1, for å deretter gå videre til enten konsept 2 eller 3, vil det kreve av man må gjøre flere aktiviteter på nytt, som for eksempel regelverksarbeid på grunn av måten de ulike tiltakene blir implementert på i de forskjellige konseptene. Derfor har vi valgt å skille på realopsjonen utsatt beslutning for konsept 2 eller 3. Nærmere forklaring av dette kommer i neste avsnitt. I det videre kommer våre vurderinger av valgte realopsjoner:

### 9.6.1 Utsatt beslutning

Man kan utsette beslutningen for å vente og se, for eksempel ved å utsette oppstarten av en investering eller innføringen av et nytt tilbud fordi man vil innhente mer informasjon før man fattet en beslutning. Mer generelt kan vi si at for en del tiltak med irreversible virkninger og stor grad av usikkerhet kan det være en alternativkostnad knyttet til å umiddelbart sette i gang tiltaket. Denne alternativkostnaden er verdien av å utsette oppstarten. Det betyr at muligheten til å få mer informasjon om tiltakets virkninger på et senere tidspunkt, kan gi en opsjonsverdi. En positiv risikojustert nåverdi betyr ikke nødvendigvis at prosjektet bør gjennomføres straks dersom det er sannsynlig at man ved å utsette og tilegne seg ny informasjon som kan redusere usikkerheten.

For denne realopsjonen er det stor fleksibilitet i alle konseptene. I utgangspunktet vurderer vi realopsjonsverdien til *middels positiv* for alle konseptene. Som utført under vår vurdering av mulighetsstudien kan K1 til en viss grad anses som et konsept på vei til K2 eller K3. Det gjelder imidlertid å være tydelig på at gjennomføringen, spesiell gjennomføringsrekkefølge, av de konseptuavhengige tiltakene i K1 er avhengig av om endelig konseptvalg er K1, K2 eller K3.

Dersom det endelige konseptvalget ikke har blitt besluttet innen oppstart av de konseptuavhengige tiltakene, kan det ved valg av K2 eller K3 senere og etter at arbeidet med de konseptuavhengige tiltakene har satt i gang oppstå et behov for å endre på noen av de tiltakene. Behovet for «merarbeid» ved å gjøre om på enkelttiltak kan dermed innebære en form for sunk cost som må tolkes som pris for å utsette beslutningen om endelig konsept.

I K3 er skal det blant annet utvikles et nytt sentralisert eierskapsregister. Dersom man skal utsette beslutningen for K3 etter å først ha gjennomført K1, vil dette ha en *liten negativ* realopsjonsverdi. Grunnen til dette er at det i K3 er mange tiltak med irreversible virkninger som ikke realiserer noe nytte, før den teknologiske løsningen er testet, implementert og skalert.

K2 legger fortsatt opp til desentralisert forvaltning og registrering av informasjon i virksomhetsspesifikke systemer. Dette betyr at dersom man velger å utsette beslutning etter å ha gjennomført K1, vil man kunne realisere noen gevinster av tiltakene fordi en del av tiltakene går på eksisterende systemer og registre. Dette gjør at vi nedjusterer realopsjonsverdien til *liten positiv* for K2 etter å ha valgt K1 først.

### 9.6.2 Trinnvis utvikling

Man kan gjennomføre en gradvis innføring, for eksempel en trinnvis investering eller pilottesting av et tiltak. Ofte er et prosjekt satt sammen av flere ulike tiltak. Der hvor nytten av tiltakene avhenger av ulike forhold, og hvor deler av den totale investeringen har mer usikker samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn andre, kan det være relevant å vurdere trinnvis utbygging. Med trinnvis utbygging utsettes da delinvesteringene til man har sikrere informasjon. En variant av denne opsjonen er å gjennomføre pilottester av et tiltak. Dette kan være aktuelt ved tiltak som ikke har vært prøvd ut tidligere, og der man mangler erfaring. Dette kan være aktuelt når man skal prøve ut ny teknologi.

Vi vurderer realopsjonsverdien som *ingen/ubetydelig* i konsept 1, fordi de tiltakene som skal innføres i dette konseptet er konkrete opprydningstiltak som ikke kan utføres i trinn. Grunnlaget for at vi vurderer realopsjonsverdien til *liten negativ* i konsept 2 og til *middels positiv* i konsept 3, er diskusjon med utreder i arbeidsmøte. Her kom det tydelig fram at det er enklere med en trinnvis vurdering i konsept 3 enn i konsept 2, på grunn av flere avhengigheter i konsept 2. I dette konseptet er forvaltning og registrering av eierskapsopplysninger fortsatt desentralisert og fordelt på mange aktører. Jo flere avhengigheter, jo høyere risiko.

### 9.6.3 Vekstopsjon

Vekstopsjoner innebærer å utforme tiltaket for et økt fremtidig behov som man per i dag ikke har tilstrekkelig kunnskap om. Et eksempel er å kjøpe og klargjøre en større tomt for et bygg enn det som er nødvendig. Man bygger dermed fleksibilitet inn i tiltaket som gjør at en senere utvidelse blir mulig og rimeligere dersom det kommer informasjon som tilsier at det blir et behov. Denne tilretteleggingen (opsjonen) har en kostnad. Hvorvidt en slik opsjon er lønnsom, avhenger av sannsynligheten for at det blir behov for å øke arealet, og av kostnadsfordelen man senere får ved å ha klargjort for utvidelse av bygget.

Vi vurderer realopsjonsverdien til *ingen/ubetydelig* i konsept 1, fordi man ikke ruster systemene for potensielle fremtidige behov i noen spesiell grad. I konsept 2 er det mer digitalisering og fleksibilitet av systemene sammenlignet med dagens situasjon, som gjør at vi vurderer realopsjonsverdien til *middels positiv*. I konsept 3 blir det gjort store endringer når det kommer til digitalisering og fleksibilitet i systemene, i tillegg til at det i arbeidsmøte med utreder ble tydeliggjort at konsept 3 best kan håndtere behov knyttet til «leie til eie». Basert på dette, vurderer vi realopsjonsverdien til *stor positiv* i konsept 3.

### 9.6.4 Innebygd fleksibilitet

Man kan variere produksjonen eller produksjonsmetodene etter oppstart, for eksempel ved å tilpasse produksjonen til nye teknologiske løsninger. Fleksibel utforming av et prosjekt kan virke fordyrende, men en slik utforming gjør det mulig å justere tilbudet etter endringer i usikkerhetsfaktorer, og dermed ligger det en gevinst i fleksibiliteten. Eksempelvis når man bygger et nytt sykehus, kan det være et problem at det er usikre anslag på fremtidig etterspørsel etter ulike behandlingstilbud. Dette har igjen betydning for hvordan sykehuset bør bygges. Ved å legge til rette for fleksibel utnyttelse, for eksempel ved å gjøre vegger flyttbare, kan tjenesteproduksjonen endres med endringer i etterspørselen etter ulike typer behandlingstilbud.

Våre vurderinger på denne realopsjonen bygger i stor grad på de samme argumentene som i vekstopsjonen. Tiltakene i konsept 1 bidrar ikke til økt fleksibilitet, vi vurderer derfor verdien

til *ingen/ubetydelig* her. I konsept 2 blir det gjennomført en del tiltak som forbedrer fleksibilitet og endringsevne, men det er fortsatt mange aktører og avhengigheter i dette konseptet, som trekker ned verdien på fleksibilitet noe. Vi vurderer verdien til *middels positiv* i konsept 2. I konsept 3 blir det gjennomført flere tiltak som øker fleksibilitet og endringsevne betraktelig. I tillegg vil alt være samlet hos én aktør, som betyr lavere organisatorisk kompleksitet sammenlignet med konsept 2. Derfor vurderer vi verdien til *stor positiv* i konsept 3.

#### 9.6.5 Avslutning av tiltak

Man kan avslutte et tiltak og gå tilbake til utgangspunktet dersom en løsning ikke fungerer eller er uønsket på andre måter. Eksempelvis når myndighetene står i en valgsituasjon mellom å bygge en bro over en fjord eller å legge til rette for ferge drift. Fergeprosjektet vil ha større fleksibilitet enn broløsningen. Fergedriften kan innstilles og avsluttes hvis transportbehovet skulle falle bort, mens investeringen i et broprosjekt ikke kan reverseres.

Vi vurderer konsept 1 sin realopsjonsverdi til *ingen/ubetydelig*. Grunnlaget for denne vurderingen er at man ganske enkelt kan gå tilbake til nullalternativet ved gjennomføringen av tiltakene. I konsept 2 vurderer vi realopsjonsverdien til *middels negativ*. Det blir i dette konseptet gjennomført flere tekniske tiltak som gjør det utfordrende å returnere til nullalternativet uten at det medfører større kostnader. Dette skyldes store «sunk costs» dersom man bygger konseptet halvveis. Det samme gjelder for konsept 3, men i større grad. Her er det enda flere tekniske endringer og kostbare tiltak, som gjøre det mer utfordrende og ikke minst dyrt å returnere til nullalternativet. Derfor vurderer vi realopsjonsverdien for konsept 3 til *stor negativ*.

#### 9.7 Fordelingsvirkninger

KVUen påpeker at det fremkommer enkelte fordelingsvirkninger knyttet til hvordan nyttevirkningene og kostnadene fordeles mellom ulike aktørgrupper, som følge av de foreslåtte konseptene.

Vi er enige i resonnementene som blir presentert i kapittel 7.8 Fordelingsvirkninger i KVUen. Virkningen som går på økt skatteproveny vil resultere i økte inntekter for staten, som naturligvis er positivt for både offentlige budsjetter, og de aktørene som får gevinster som følge av dette. Samtidig oppleves dette som en byrde for skattebetaler, som ikke betalte denne skatten tidligere. Vi deler oppfatningen med utreder om at denne byrden ikke skal tillegges stor vekt i vurderingen fordi denne transaksjonen både optimalt og rettferdig sett skulle ha funnet sted, og fordi samfunnet bekjemper økonomisk kriminalitet i form av skatteunndragelse.

Det blir også adressert at private aktører som eiendomsmeglere og banker vil trolig møte økte kostnader knyttet til å dele data, som det legges opp til i konsept 2 og 3. Disse kostnadene vil trolig veltes over til sluttbrukere. Investerings – og driftskostnadene knytte til disse kostnadene antas å være relativt små, ettersom de er fordelt på tvers av mange aktører, som betyr at den endelige ulempen er liten. I tillegg vil kommuner og andre offentlige myndigheter som blir rammet av denne kostnadsbyrden oppleve økt nytte som følge av bedre kvalitet på eierskapsopplysninger, som taler for at denne kostnadsbyrden ikke bør tillegges for mye vekt. Vi stiller oss bak denne vurderingen.

Avslutningsvis poengterer utreder at det er samfunnet som bærer kostnadene for konseptene, siden tiltakene i de ulike konseptene hovedsakelig finansieres av skatteinntekter. Samtidig argumenteres det for at hele samfunnet, inkludert offentlige myndigheter er den største mottakergruppen i alle konseptene, og at det derfor er stort sammenfall mellom hvem som bærer kostnadene og hvem som mottar nyttevirkningene.

Dette har vi imidlertid noen innvendinger på. Fra perspektivene redusert økonomisk kriminalitet og redusert sårbarhet mot nasjonale sikkerhetsinteresser, så drar hele samfunnet utvilsomt nytte av dette. Samtidig er det ikke alle i samfunnet som anvender og behøver eierskapsopplysninger på en daglig, månedlig eller årlig basis. Mer effektive systemer og bedre opplysninger hos Kartverket er naturligvis positivt for Kartverket selv og de aktørene som benytter seg av dem regelmessig, men dette gjelder ikke alle. I tillegg til dette, underbygger målkonflikten mellom effektmål 1 og 3 dette.

Denne konflikten handler om at forbedret kvalitet (E1) krever mer tid og ressurser i innledende fase, noe som kan redusere effektiviteten ved eiendomstransaksjoner (E3). Her kan det forekomme et betydelig effektivitetstap i eiendomsmarkedet som kan påvirke store deler av samfunnet i negativ forstand. Derfor mener vi at alle skattebetalerne bærer kostnadene, noen nyttevirkninger treffer hele samfunnet, mens andre nyttevirkninger bare treffer undergrupper av skattebetalerne.

### 9.8 Samlet rangering og anbefaling

I Tabell 36 har vi sammenstilt vurderingen av henholdsvis prissatte og ikke-prissatte virkninger, realopsjoner og samlet rangering for alle konseptene.

Tabell 36: Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for de ulike konseptene. Tall oppgitt i nåverdi i millioner juni 2025-kroner.

| Virkning                                  | K0       | K1            | K2              | K3            |
|-------------------------------------------|----------|---------------|-----------------|---------------|
| Investeringskostnad (NNV)                 | 0        | -292          | -1 643          | -1 695        |
| Forvaltningskostnad (NNV)                 | 0        | -248          | -244            | -393          |
| Prissatt nytte (NNV)                      | 0        | 308           | 488             | 619           |
| <b>Prissatt netto nytte (NNV)</b>         | <b>0</b> | <b>-340</b>   | <b>-1 756</b>   | <b>-1 876</b> |
| Rangering etter ikke-prissatte virkninger | 4        | 3             | 2               | 1             |
| Realopsjoner                              | 0        | Liten positiv | Middels positiv | Stor positiv  |
| <b>Samlet rangering</b>                   | <b>4</b> | <b>3</b>      | <b>2</b>        | <b>1</b>      |

Basert på prissatt netto nytte er samtlige konsepter ulønnsomme. Grunnen til dette er at konseptene medfører betydelige investerings- og forvaltningskostnader, spesielt i konsept 2 og 3. Alle tre konseptene gir imidlertid positive ikke-prissatte nyttevirksomheter, og de ikke-prissatte nyttevirksomhetene for henholdsvis konsept 2 og 3 er store sammenlignet med nullalternativet. Til tross for at flere ikke-prissatte nyttevirksomheter blir nedjustert for K1, K2 og K3 i vår egen analyse, mener vi at de ikke-prissatte nyttevirksomhetene veier opp for kostnaden i samtlige konsepter og at de dermed er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Forskjellen mellom konsept 2 og 3 i forhold prissatte og ikke-prissatte virkninger er forholdsmessig liten, og ligger i all hovedsak på virkningen fleksibilitet og endringsevne, der konsept 3 har større nyttevirksomheter.

Etter en selvstendig vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet anbefaler vi K3 *sentralisert eierskapsregistrering*. K3 har som nevnt høye investerings- og forvaltningskostnader, men vi vurderer at de store ikke-prissatte nyttevirksomhetene veier opp for kostnadene. Ved å anbefale K3 over K2 betyr det i praksis at vi verdsetter den ikke-prissatte mervirkningen knyttet til gevinster som følge av fleksibilitet og endringsevne høyere enn differansen i prissatt netto nytte mellom K3 og K2 på 120 millioner kroner. Differansen tilsvarer rundt 8,6 millioner kroner i årlig annuitet, noe som tilsvarer rundt 2 kroner per skattepliktig innbygger i Norge. Vi mener det er grunnlag for å tro at betalingsvilligheten blant befolkningen er større enn kostnaden for å oppnå ytterligere nyttevirksomheter når det gjelder fleksibilitet og endringsevne i K3, herunder en markant høyere organisatorisk endringsevne gjennom et sentralisert forvaltningsansvar hos en aktør.

Samtidig innehar K3 høy grad av fleksibilitet gjennom svært store positive opsjonsverdier, særlig knyttet til vekstopsjonen og innebygd fleksibilitet som legger til rette for å oppnå store positive nyttevirksomheter. K3 er i større grad fremtidsrettet sammenlignet med øvrige konsepter, og legger bedre til rette for å møte nye krav og behov, f.eks. regulatoriske krav som følger utover EUs sjette hvitvaskingsdirektiv (AMLD6).

I tillegg anbefaler vi å anse de konseptuavhengige tiltakene som et naturlig mellomtrinn i utviklingen av K3. Gjennomføringsrekkefølge av de ti tiltakene bør utredes i forbindelse med forprosjektfasen på en måte som sikrer tidlige gevinstuttak underveis i gjennomføringsfasen for K3.

## 10 Føringer for forprosjektfasen

Rammeavtale med Finansdepartementet beskriver følgende om føringer for forprosjektfasen:

*Leverandøren skal vurdere om gjennomføringsstrategien gir tilstrekkelige føringer for forprosjektfasen. Ut fra prosjektspesifikke forhold skal det vurderes om de ulike elementene som skal inngå i vurderingen er grundig nok behandlet. Leverandøren skal anbefale supplerende tiltak ved behov.*

*Leverandøren skal gi tilråding om videre styring og organisering av prosjektet. Dette skal omfatte prosjektspesifikke elementer som bør behandles i Sentralt styringsdokument. Prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruver skal identifiseres, og det skal gis tilråding om hvordan disse skal bearbeides videre i forprosjektet. Med utgangspunkt i det samlede usikkerhetsbildet fra Leverandørens usikkerhetsanalyse skal det gis tilråding om det videre arbeid med å redusere risikoer og realisere oppsidepotensialet på nytte- og kostnadssiden.*

*Leverandøren skal vurdere forslag til kontraktsstrategi med hovedvekt på om det foreligger en fyllestgjørende drøfting om eventuell tidlig involvering av prosjektleverandør(er) tilpasset prosjektets modenhet, eventuelt med en plan for en nærmere drøfting av dette i løpet av forprosjektfasen. Videre skal Leverandøren gjøre en selvstendig vurdering av hva som vil være mest tjenlig for staten som kunde. Hvis Leverandøren tilrår en kontraktsform med tidlig involvering, skal det vurderes hvordan forprosjektet bør styres slik at gevinster fra tidliginvolveringen kan realiseres og på hvilket tidspunkt i forprosjektfasen tidliginvolvering bør igangsettes.*

*Leverandøren skal videre gi en anbefaling om hvordan det jobbes videre med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det skal gis tilråding om hvordan det i forprosjektet kan etableres en gevinstrealiseringsplan for å ta ut den samfunnsøkonomiske nytten som er identifisert i alternativanalysen. I tillegg skal det vurderes hvordan styringsmessig fleksibilitet kan bygges inn i prosjektet, bl.a. ved at det på et tidlig stadium i forprosjektet arbeides frem en liste over potensielle forenklinger og reduksjoner.*

*Leverandøren skal vurdere om det for tiltaket som anbefales, er relevant å utarbeide resultatmål (kvalitet, tid, kostnad) som kan legges til grunn for forprosjektfasen og i så fall hvordan resultatmålene bør prioriteres i den videre styringen av prosjektet.*

---

KVUens kapittel 8 beskriver føringer og anbefalinger for arbeidet i neste fase, dette er beskrevet i fire delkapittel:

- Premisser for styring av forprosjektfasen
- Foreløpige vurderinger om gjennomføringsstrategi
- Regelverksutvikling og juridiske avklaringer
- Plan for videre utvikling av konsepter for optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Det er vår overordnede vurdering at KVUen redegjør for de sentrale momenter jf. rundskriv R-108/23. Vi vil i det følgende gå nærmere gjennom de ulike delene og gi våre vurderinger om føringer.

### **10.1 KVVUens premisser for styring av forprosjektfasen**

KVVUen vurderer seks sentrale premisser for styring av forprosjektfasen:

- *Konseptvalg påvirker forprosjektfasen.* Valgt konsept har direkte betydning for innholdet i forprosjektet. I KVVU understrekes det at uavhengig av konseptvalg må det være tett samarbeid mellom Kartverket og Skatteetaten. Det anbefales et felles forprosjekt med felles planlegging, SSD og satsingsforslag. KVVU-ens vurderinger tar som utgangspunkt at man bygger videre på K3.
- *Videreføring av utredningsprosjektet.* Prosjektorganisasjonen fra KVVU-fasen bør videreføres i redusert omfang for å sikre kontinuitet. Utreder anbefaler å tidlig starte arbeid regelverksavklaringer, utforming av ervervskontroll, vurdering av registreringsplikt, kobling mot aksjeregister, utvikling av trinnvis gjennomføringsstrategi og oppfølging av interessenter for å sikre brukervennlige løsninger.
- *Grensesnitt mot andre prosjekter i forprosjektet.* Det er behov for koordinering med en rekke navngitte tiltak i Kartverket, Skatteetaten og Digdir. Forprosjektet skal ha både organisatoriske og tekniske grensesnitt, blant annet via styringsgrupper og utviklingsmiljøer. Hos Kartverket ligger tiltakene i eiendomsdivisjonen, mens Skatteetaten har initiativet hos divisjon informasjonsforvaltning.
- *Samarbeid og involvering av andre virksomheter og involvering av interessenter.* Utreder anbefaler bred involvering av offentlige og private aktører. Dette inkluderer direkte berørte virksomheter både i prosjektet (Skatteetaten, Folkeregisteret, innkreivings- og kontrollområdet) og som registrerer, forvalter eller bruker eierskapsinformasjon (Brønnøysundregistrene, NSM, Økokrim, Politiet, kommunene, SSB), samt private aktører og tredjepart (eiendomsmeglere, Eiendom Norge, Norsk Eiendom, Finans Norge, banker, forsikring, osv.).
- *Krav til prosjektspesifikt innhold i sentralt styringsdokument.* Styringsdokumentet bør inneholde juridiske utredninger om lov- og forskriftsendringer, grad av plikt og dokumentavgift. Det skal også omfatte utforskende utvikling av ny løsning i småskala, overordnet design for tilgangspunkt, tilgangskontroll, roller og ansvar for ervervskontroll, samt en informasjonsmodell med sammenhengende tjenester og løsninger.
- *Krav til den kommende prosjektorganisasjonens kompetanse og kapasitet.* Forprosjektet krever kompetanse innen ledelse av større forprosjekt og statlige satsinger, økonomistyring, HR, domenekunnskap om eierskap, forretningsutvikling, endringsledelse, interessentoppfølging og samfunnsøkonomisk analyse.

### **10.2 Vår vurdering av premissene**

Vi vurderer det slik at premissene som er beskrevet er moderat retningsgivende, og kanskje noe nærmere en intensjon enn klare premisser. Dette er et godt utgangspunkt med behov for ytterligere konkretisering i forprosjektfasen.

KVVU peker på behovet for et felles forprosjekt mellom Kartverket og Skatteetaten med én styringsgruppe og et felles sentralt styringsdokument. Vi anser dette som hensiktsmessig gitt konsept 3, som krever tett samordning av regelverk, teknisk arkitektur og prosessdesign. Vi mener imidlertid at det må konkretiseres hvordan de to utviklingsmiljøene skal samarbeide operativt, herunder avklaringer av metodikk og styringslinjer.

Videre foreslår KVUen å videreføre prosjektorganisasjonen fra utredningsfasen for å sikre kontinuitet. De identifiserte aktivitetene vurderes som relevante og nødvendige for å redusere risiko og sikre god prosjektgjennomføring.

### 10.2.1 Juridiske avklaringer

KVUen peker på behovet for å vurdere omfanget av regelverksarbeidet og hvordan dette kan gjennomføres smidig, med juridiske avklaringer og håndtering av avhengigheter. I mangel på et klart bilde på omfanget og i hvilken grad de ulike konseptene krever ulik mengde regelverkstilpasning så er dette en stor tidsusikkerhet.

- Det må avklares hvem som skal involveres, herunder fagdepartementene som legger premisser for utviklingen.
- Videre må bruk av plikt og grad av plikt for registrering og tinglysing utredes, sammen med rettsvirkninger ved brudd. Utreder fremhever at privatrettslige og offentligrettslige hensyn må veies opp mot hverandre og vurderes i lys av samfunnsnytt.
- Tilgangsstyring, tilgjengelighet og hjemler for deling av informasjon må også vurderes, med hensyn til personvern, privatliv og sikkerhet, samt at informasjon kan være konkurransesensitiv. Viktige faktorer inkluderer nasjonal sikkerhet, informasjonssikkerhet, kontrollbehov og effektiv ressursbruk.
- Hvordan konseptene tilrettelegger for mulig ervervskontroll, må utredes videre i forprosjektfasen. Optimalisering av registreringsprosessen må også arbeides med, inkludert vurdering av gebyrbelagt registrering og fastsettelse av tidspunkter og frister.

Forsinkelser i regelverksarbeidet vil ha direkte konsekvenser for fremdrift og kan blokkere teknisk utvikling dersom avhengigheter ikke håndteres systematisk. **Her ligger det en betydelig usikkerhet i hvilket omfang og hvilken tidsvarighet dette vil medføre.** Dette vil være en sentral avklaring for tidsplanen som skisseres i KVUen som potensielt vil dimensjonere hvilken varighet forprosjektet bør ha.

KVUen identifiserer sentrale temaer som bruk av plikt og grad av plikt for registrering og tinglysing, rettsvirkninger ved brudd, og balansen mellom privatrettslige og offentligrettslige hensyn. Tilgangsstyring og hjemler for deling av informasjon er omtalt med fokus på personvern, sikkerhet og konkurransesensitivitet. Ervervskontroll og optimalisering av registreringsprosessen trekkes frem som områder som må utredes videre.

Vi vurderer at disse premissene gir et godt grunnlag, men anbefaler at juridiske arbeidsstrømmer integreres i kjerneprosjektet med egne leveranser og milepæler. Oppsplittingen i fase 1 og fase 2 i det juridiske arbeidet som er skissert i det juridiske vedlegget må naturlig nok konkretiseres gjennom tidlig dialog med fagdepartementene (KDD, FIN, JD). Deretter utarbeides en plan som synliggjør avhengigheter mellom regelverksutvikling og øvrige prosjektaktiviteter, slik at kritiske punkter kan prioriteres og risiko reduseres.

Den endelige regelverksutformingen vil både teoretisk og praktisk gripe inn i utviklingsarbeidet, og i tråd med øvrige erfaringer med såkalte «digitaliseringsvennlige regelverk» (altså regelverksutforming som også er automatiseringsvennlige). Forprosjektet bør så langt som mulig søke å påvirke regelverksendringene i retning av mer digitaliseringsvennlige valg, slik at man også kan forsterke og eventuelt øke gevinstpotensialet.

### 10.2.2 Prosjektorganisasjonens kompetanse og kapasitet

KVUens vurdering av prosjektorganisasjonens kompetanse og kapasitet sier i liten grad noe om virksomhetene her *innehar* den nødvendige kompetansen og tilstrekkelig kapasiteten. Vi mener at Kartverket har begrenset erfaring med gjennomføring av store prosjekter. Samtidig står man ovenfor et potensielt krevende taktskifte i investeringspådrag med flere større utviklingsprosjekter (inkludert dette).

Dette medfører jo en betydelig risiko for at man ikke når de forutsetningene i fordeling mellom egne ressurser og innleid kapasitet som ligger til grunn for kostnadsestimatene. Dette vil eventuelt også redusere Kartverkets eierskap til løsningen. Vår anbefaling er at det vil være viktig å sikre seg kontinuitet i prosjektledelse og at Kartverket tar eierskap til løsningen.

De tiltakene som er skissert i KVUens kapittel 8.2.2 vil bidra til å kartlegge dagens kompetansebeholdning, men i forhold til den tidslinjen som skisseres for fremdrift virker dette veldig kort tid for å kartlegge, iverksette tiltak og sikre en «robust organisasjon som kan absorbere den økte aktiviteten som forventes i prosjektfasen og som sikrer eierskap til faget og løsningen» (side 167).

### 10.2.3 Grensesnitt og involvering av andre

Grensesnitt mot andre prosjekter og tiltak er omtalt, og det er tydeliggjort at koordinering med Kartverket, Skatteetaten og Digdir må ivaretas både organisatorisk og teknisk. Vi anbefaler at grensesnitt og avhengigheter konkretiseres ytterligere tidlig i forprosjektet, inkludert ansvar og beslutningspunkter.

Når det gjelder samarbeid og involvering av interessenter, gir KVUen en bred oversikt over aktører som bør inkluderes. Dette vurderes som tilstrekkelig på et overordnet nivå, men det bør utarbeides en detaljert plan for interessentdialog og -involvering i forprosjektet. Det må tas eierskap i hele verdikjeden for å realisere nyttevirkningene. Gevinsteiere må utpekes og ta til seg sin rolle, og videre planlegge gevinstrealiseringen. Opprettelse av en referansegruppe kan være et hensiktsmessig grep for involvering av aktørene.

Vi understreker at mange av de beskrevne gevinster skal inntjenes hos interessenter på utsiden av Kartverket og Skatteetaten. Samarbeid med disse må formaliseres tilstrekkelig slik at man også fanger deres vurderinger og bidrag i gevinstoptimaliseringen.

## 10.3 KVUens foreløpige vurderinger om gjennomføringsstrategien

I KVUen er det videre gjort «foreløpige vurderinger om gjennomføringsstrategien»:

- *Trinnvis realisering og pakketering av løsningen.* Både Kartverket og Skatteetaten har erfaring med å realisere nye løsninger i flere versjoner og trinn. Utreder anbefaler en trinnvis tilnærming med mindre faser og hyppige leveranser for å redusere kompleksitet og risiko, samt realisere gevinster tidligere. Eksempelvis kan Kartverket starte med moderniseringsarbeidet knyttet til matrikkel, grunnbok og utvikling av eierskapsløsning, før Skatteetaten tilpasser og sanerer egne systemer. Konseptuavhengige tiltak bør prioriteres tidlig da de kan gjennomføres raskt.
- *Bemannings- og kompetanseplanlegging.* Forprosjektet bør tidlig planlegge bemanning og kompetanse, helst før finansieringsbeslutning, da rekruttering kan ta tid. Utreder beskriver at målet er å etablere en organisasjon som kan håndtere prosjektets omfang og sikre faglig eierskap og gjennomføring.

- *Kontraktsstrategi.* Retningslinjer i R-108/23 og veilederen for digitaliseringsprosjekter i statens prosjektmodell vil legges til grunn for kontraktsstrategien, med premisser fra Kartverkets skystrategi og investeringer i plattform, infrastruktur og sikkerhet. To strategier skal vurderes:
  - Inngå avtaler med leverandører som kan understøtte det eksisterende utviklings- og forvaltningsmiljøet i Kartverket, og
  - Inngå avtaler med leverandører som kan understøtte eksisterende utviklings- og forvaltningsmiljøet i Kartverket, og konkurranseutsette deler av prosjektet om det anses hensiktsmessigVidere skal tre kontraktstyper benyttes:
  - Rammeavtale for utviklingskapasitet (konsulenttjenester ifm. utvikling),
  - Rammeavtale for konsulentformidling, samt timebaserte og resultatbaserte avtaler (øvrige konsulenttjenester, f.eks. vedlikeholdsavtaler), og
  - Fastpris eller lisensbaserte avtaler (hyllevareløsninger, aktuelle standardavtaler innenfor programvarekjøp, både skytjenester og on-premise løsninger).

#### **10.4 Vår vurdering av gjennomføringsstrategi**

KVUen gir en overordnet beskrivelse av hvordan gjennomføringsstrategien kan utformes for å sikre helhetlig realisering og samtidig styre prosjektet i faser. Det foreslås en trinnvis tilnærming med mindre faser og hyppige leveranser for å redusere kompleksitet og risiko, samt realisere gevinster tidligere. KVU beskriver at det kan være aktuelt å inkludere konseptuavhengige og kortsiktige tiltak i et første gjennomføringstrinn. Vi vurderer dette som hensiktsmessig, og at prinsippet om trinnvis realisering bør videreføres i forprosjektet.

Det bør imidlertid konkretiseres hvordan pakketering av leveranser skal skje, og hvilke milepæler som skal inngå i styringsdokumentet.

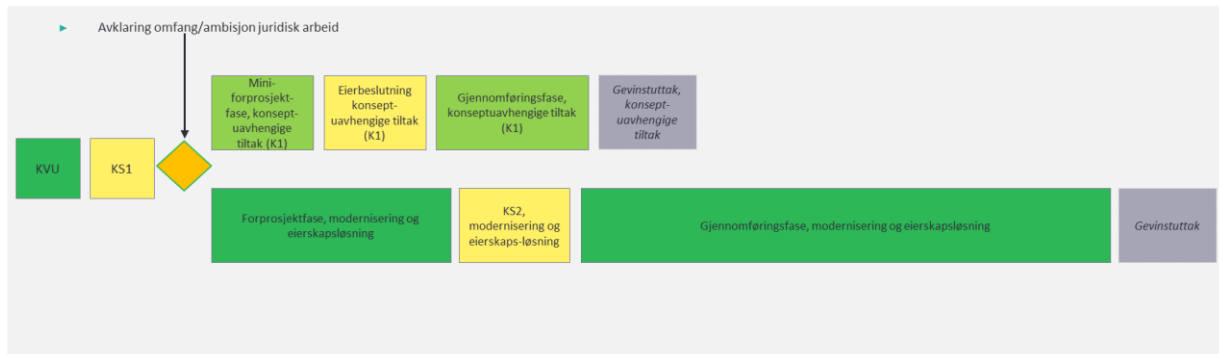
KVUen og diskusjonene med utreder har vært tydelig på at det er smidig utvikling, og den eksisterende produktorganiserte organisasjonen som er tenkt benyttet i prosjektet. Uten klarere prinsipper for hvordan dette skal stykkes opp i trinn, med aksept for at noen av mellomløsningene mellom dagens løsning og fullført tiltak nødvendigvis må være provisoriske. Hvis ikke løper man risikoen at man får veldig sent gevinstuttak, men også utsatt tilbakemelding og læring på løsninger. Prosjektet må jobbe med en aksept av at disse provisoriske løsningene vil måtte ha *høyere* kompleksitet enn både dagens løsning og ferdig tiltak, av den naturlige årsak at de må bygge bro mellom de i perioden frem til hele tiltaket er gjennomført.

Bemannings- og kompetanseplanlegging har vi allerede omtalt under premisser.

##### **10.4.1 Parallell fremdrift og fremskutt gevinstuttak**

Vi har tidligere i rapporten påpekt at flere av tiltakene i «konseptuavhengige tiltak» bør gjennomføres uten opphold. Det er en delmengde av tiltakene som er av mer opprydningspreget art, hvor gevinsten er oppnådd når de er gjennomført. Dette er vel de som reelt sett er mest konseptuavhengige (som f.eks. opprydding av døde hjemmelshavere) og en mulighet for å anse K1 som et mellomtrinn på vei mot K2 eller K3. Derfor mener vi at man

## KS1 Eierskap fast eiendom



Figur 18: Forslag til gjennomføringsstrategi med parallell fremdrift

bør vurdere om man skal gjennomføre en separat forprosjektfase<sup>5</sup> for planlegging av konseptuavhengige tiltak (K1) og en for planlegging av modernisering og utvikling av eierskapsløsningen. Dette kan være hensiktsmessig for å redusere risiko og håndtere avhengigheter, særlig der tiltakene har ulike modenhet og kompleksitet.

Dette vil også fremskynde effektene fra de konseptuavhengige tiltakene og gi mulighet til å bygge erfaringer og ta læring fra gjennomføring tidligere, i tråd med prinsipper fra smidig tilnærming. Det ligger imidlertid en betydelig usikkerhet i denne anbefalingen knyttet til omfanget av det juridiske arbeidet. Dersom K3 i ytterste konsekvens krever en NOU, vil det gi andre muligheter og utfordringer med tanke på tid enn om det kun er snakk om mindre tekniske justeringer av lovverket. Dette må avklares tidlig i forprosjektet.

Vi anbefaler at en slik parallell forprosjektfase for konseptuavhengige tiltak (K1) tidlig følges av en eierbeslutning for å muliggjøre parallell fremdrift. Disse tiltakene kan realiseres parallelt med forprosjektfasen for planlegging av modernisering og videre utvikling av eierskapsløsningen.

For modernisering og eierskapsløsning må det naturligvis gjennomføres en KS2 før gjennomføringsfasen, med styringsunderlag som inkluderer regelverksavklaringer, kontraktsstrategi og gevinstplan.

Forprosjektet må avklare styringsmodell og eventuelt programorganisering, inkludert ansvar og myndighet mellom nivåene. Det bør tydeliggjøres hvordan de to utviklingsmiljøene skal samarbeide i praksis, og hvordan juridiske og tekniske arbeidsstrømmer integreres i kjerneprosjektet.

### 10.4.2 Kontraktsstrategi

KVU gir en overordnet drøfting av kontraktsstrategi, med to alternativer. Her skisseres det at hovedstrategien er egenutvikling, med en eventuell vurdering av konkurranseutsetting av deler av prosjektet *om det anses hensiktsmessig*. Dette er en relevant tilnærming gitt prosjektets kompleksitet og behov for fleksibilitet. På samme måte som vår vurdering av gjennomføringsstrategi, så henger også konkurranseutsetting og eventuelt bruk av hylleware sammen med at man lykkes i å dele opp tiltaket i tilstrekkelig uavhengige deler. Dette er et tema som er viktig for å lykkes også med risikoredusering, trinnvis bruktakelse og smidig tilnærming.

<sup>5</sup> KVUen omtaler også en lignende løsning for noe av regelverksutviklingen «De ovennevnte aktivitetene kan starte opp før forprosjektet igangsettes, men bør uansett gjennomføres i parallell med eller som del av forprosjektet og det videre arbeidet med gjennomføringen av tiltaket.»

Hvis man skal oppnå tidlig involvering av leverandør som skissert i KVVU, så bør denne oppstykkningen skje tidlig i forprosjektet inkludert modeller for tidlig involvering av leverandør og avklaringer av hvordan styringsmodellen skal tilpasses for å realisere gevinster knyttet til bl.a. teknologisk risiko og ressursplanlegging fra denne tilnærmingen, og på hvilket tidspunkt involveringen skal starte.

Det er ikke diskutert i hvilken grad man skal operere med *én* kontraktsstrategi for Kartverket og *én* for Skatteetaten, eller om det vil være noen «stordriftsfordeler» i en felles kontraktsstrategi mellom etatene. Det er argumenter for og imot, og begge etatene har også mye øvrig utviklingsarbeid som kan falle inn under etatsvise rammeavtaler bedre enn én felles.

### ***10.5 KVVUens plan for videre utvikling av konsepter for optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet***

KVVUen beskriver foreløpige aktiviteter som kan bidra til å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

- *Konkretisering av kostnader: plan for å redusere kostnader.* KVVUen fremhever behovet for å redusere kostnader, da disse utgjør den største delen av de prissatte virkningene. Forprosjektet skal modne konseptet og identifisere tiltak som kan redusere kostnader og usikkerhet, inkludert mulighet for skalering.
- *Øke brukernytte.* Identifiserte nyttevirksomheter skal konkretiseres og suppleres med nye. Brukerinvolvering skal sikre at tiltakene gir enklere løsninger for offentlige virksomheter og brukere, og tilpasning av konseptet skal bidra til gevinster gjennom nye forretningsbrukstilfeller.
- *Optimalisering av registrering vil effektivisere og sikre god nytte.* Effektivisering av registrering trekkes frem som viktig for å sikre god nytte. Egenregistrering via TIME-prosjektet kan legge grunnlag for selvbetjent tinglysning og eierskapsregistrering, og profesjonelle aktører skal kunne bruke eksisterende digitale løsninger. Det skal etableres lyttepunkter for å fange opp eierskapsendringer og bekjempe økonomisk kriminalitet.
- *Plan og tiltak for å realisere gevinster i prosjektet.* KVVUen peker på at det tidlig i forprosjektet skal etableres en konkret plan med gevinster, nytteansvarlige, rutiner og leveranser for nyttestyring og kostnadsoppfølging.
- *Forslag til risikoreduserende tiltak og realisering av oppsidepotensialet med utgangspunkt i usikkerhetsanalysen.* Tiltakene skal ta utgangspunkt i usikkerhetsanalysen, der de største usikkerhetsdriverne er knyttet til markedet, prosjektledelse, gjennomføringsevne og modenhet av løsningen. Utredet peker på tidlig dialog med markedet, detaljplanlegging av fremdrift og ressursallokering samt involvering av fagmiljøer i Kartverket, Skatteetaten og andre aktører.
- *Kritiske suksessfaktorer.* KVVUen anbefaler at kritiske suksessfaktorer gjennomgås og oppdateres ved oppstart av forprosjektet, og at disse sammen med usikkerhetsanalysen danner grunnlag for risikoanalysen.

### ***10.6 Vår vurdering av plan for videre utvikling av konsepter for optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet***

KVUen beskriver flere aktiviteter som skal bidra til å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og peker særlig på konkretisering av kostnader, økt brukernytte, effektivisering av registreringsprosessen, etablering av gevinstrealiseringsplan og tiltak for risikoreduksjon. Premissene gir et godt overordnet bilde, men vi vurderer at disse må konkretiseres i forprosjektet.

I KVUen fremheves behovet for å redusere kostnader og identifisere muligheter for skalering, samt å styrke brukernytte gjennom involvering og tilpasning av løsninger. Optimalisering av registreringsprosessen, inkludert selvbetjent tinglysing og digitale løsninger for profesjonelle aktører, vurderes som et viktig grep for å realisere gevinster. Planen om å etablere lyttepunkter for å fange opp eierskapsendringer og bekjempe økonomisk kriminalitet er også relevant.

Vi vurderer dette som et godt utgangspunkt, og anbefaler at forprosjektet utarbeider en detaljert gevinstrealiseringsplan med tydelige nytteansvarlige, rutiner og leveranser for nyttestyring og kostnadsoppfølging. Videre bør det etableres styringsmessig fleksibilitet gjennom en liste over mulige forenklinger og reduksjoner som kan vurderes tidlig i forprosjektet. Tiltak for risikoreduksjon og realisering av oppsidepotensial bør knyttes til usikkerhetsanalysen, med fokus på marked, prosjektledelse, gjennomføringsevne og teknologisk modenhet. Kritiske suksessfaktorer bør oppdateres ved oppstart av forprosjektet og inngå i risikoanalysen.

### ***10.7 Tidslinje for forprosjektet***

KVUen indikerer et forprosjekt som skal gjennomføres våren 2026, med tentativ kvalitetssikring 2 andre halvår med sikte om oppstart våren 2027.

Vår vurdering er at dette er nært en uhensiktsmessig travel gjennomføring av forprosjektet. Det er særlig fire forhold som vi mener bør gjøre at man kan vurdere en mindre travel forprosjektfase:

- Det er ikke en akutt tidsnød rundt dagens tekniske løsning, i den betydningen at den har en veldig konkret dato for «end-of-life». Det vil være mulig å drifte løsningen i en god periode fremover som gjør at man ikke har en teknisk tidsnød.
- Hvis man fremskyter en eller flere av de konseptuavhengige tiltakene, så vil man oppnå gevinster tidlig også på dagens løsning – samtidig som man kan bruke mer tid på å modne det gjenværende uten at gevinstene også skyves ut i tid.
- Omfanget av regelverksutvikling er uavklart. Det fremstår som en del avklaringer knyttet til regelverk vil kunne ha stor konsekvens for videre utvikling av det valgte konseptet. Dette taler også for å jobbe noe mer sekvensielt slik at man får et bedre grunnlag for forprosjektet, og også muligheter til å jobbe frem et digitaliseringsvennlig regelverk og dermed forsterke gevinstoptimaliseringen ytterligere.
- Kontraktsstrategien med vesentlig grad av egne ansatte, krever etter den skisserte løsningen både kompetansekartlegging og så eventuelt ansettelser for å komme opp i tilstrekkelig kapasitet. Det vil også være særlig krevende å gjennomføre hvis man holder siktemål om så tidlig oppstart. Eventuell mulighet for tidlig involvering av leverandør er også begrenset på en så komprimert tidslinje som forprosjekt og KS2 i samme kalenderår.

### ***10.8 Sentrale suksessfaktorer***

Vi vurderer følgende momenter som sentrale suksessfaktorer for prosjektet:

- Regelverksutvikling og juridiske avklaringer må gjennomføres tidlig for å unngå forsinkelser og sikre at tekniske løsninger kan utvikles parallelt med regelverksarbeidet.
- Oppstykking av prosjektet i mindre arbeidsomfang er viktig for å oppnå flere av de intensjonene som er beskrevet for å oppnå styringsmessig fleksibilitet og kontroll.
- Behov for å opparbeide aksept for provisoriske løsninger i en overgangsfase for å få til trinnvis bruktakelse
- Prosjektet må ha en robust styringsmodell og reelt mandat til å prioritere og ta beslutninger på tvers av etater og fagområder.
- Ressursbruk må styres gjennom konsistent prioritering for å sikre at ressurser brukes der de gir størst nytte. Kost-/nyttestyring bør være en integrert del av styringsprosessen.
- Etablering av en strukturert produktkø er nødvendig for å sikre flyt og forutsigbarhet i utviklingsarbeidet, slik at gevinster kan realiseres forløpende.
- Gevinster som skal realiseres hos eksterne aktører må følges opp med klare ansvarsforhold og forankring. Utvikling av en felles informasjonsmodell og mekanismer for datavalidering er en forutsetning for effektiv registrering og høy kvalitet.

## 11 Tilråkning om styringsmål

Rammeavtale med Finansdepartementet beskriver følgende om styringsmål for prosjektet:

---

*Leverandøren skal anbefale et styringsmål for investeringskostnaden i prosjektet som er startpunktet for prosjektets endringslogg, for prosjekter der det i rundskriv R-108 er stilt krav om dette. For byggeprosjekter i statlig sivil sektor skal leverandøren estimere forventet investeringskostnad. Kravene vil variere mellom ulike sektorer og Leverandøren må forholde seg til relevante krav slik de er angitt i rundskrivet. Det skal vurderes om nødvendige føringer og avgrensinger for den videre styringen av prosjektet er angitt.*

---

### 11.1 Vår vurdering av styringsmål for investeringskostnadene

Usikkerhetsanalysen av K3 indikerer P50 nivå (styringsmål) for investeringskostnadene på 2 487 millioner 2025-kroner, udiskontert, inkludert mva.

Vår oppfatning er at det er mulighet for kostnadsstyrt prosjektutvikling, med oppmerksomhet på realisering av nytte tidlig. Kost/nytte-styring må ligge til grunn for prioritering av behov og den trinnvise realiseringen. Prosjektomfanget bør vurderes for forenkling og reduksjon tidlig i forprosjektet. Vi har eksempelvis notert at deler av omfanget på Skatteetaten er rene beløpsavsetninger for forretningsbrukstilfeller som p.t. ikke er utredet. Omfanget på kartverkets side har en stor andel absolutt omfang knyttet til modernisering. På den nye eierskapsløsningen er det sannsynligvis delfunksjonaliteter som det kan være mer omfangsflexibilitet i. Eier kan vurdere å sette et styringsmål noe lavere enn P50 for å tvinge frem forenklinger eller omfangsreduksjoner.

Vi anbefaler at styringsmålet settes til P45 nivå, og at dette brukes som utgangspunkt for endringsloggen til prosjektet gjennom forprosjektfasen i tråd med R-108. Anbefalt styringsmål:

- Styringsmål (P45): 2 431 millioner 2025-kroner, udiskontert, inkludert mva.

Vi presiserer at styringsmålet over gjelder de offentlige kostnadene, dvs. eksklusive kostnadene på privat side.

P50 er medianen for usikkerhetsfordeling av investeringskostnadene. Vi synliggjør usikkerheten i styringsmålet med P85:

- P85 for investeringskostnader er 2 939 millioner 2025-kroner, udiskontert, inkludert mva.

### 11.2 Endringslogg

Det skal etableres en endringslogg som gir en strukturert oversikt over prosjektets utvikling fra og med forprosjektfasen starter og videre. Loggen bør ta utgangspunkt i styringsmålene og inneholde en oversikt av omfang, ambisjonsnivå og eventuelle pluss- og kuttlistor. Endringsloggen skal fungere som et styringsverktøy for å synliggjøre beslutninger, justeringer og konsekvenser av endringer gjennom hele prosjektløpet.

Spesifikasjon av kostnader og prissatt nytte på enkeltkomponenter bør inngå som sentrale elementer, da dette gir et kondensert bilde av prosjektets økonomiske rammer.

## 12 Forslag og tilrådninger samlet

---

*Leverandøren skal gi tilråding om beslutningsstrategi for videre milepæler i prosjektet fram mot investeringsbeslutning:*

- *Det skal vurderes hvorvidt økt informasjonstilgang på senere tidspunkter kan påvirke rangeringen mellom alternativene. I tilfelle må det tas stilling til om konseptvalget bør utsettes, eller om en bør gå videre med to eller flere alternativer gjennom forprosjektfasen. Dette må veies opp mot omfanget av ressurs- og tidsbruk ved en så omfattende forprosjekteringsprosess.*
  - *For det anbefalte alternativet skal det gjøres en vurdering av optimal beslutningsfleksibilitet. I denne forbindelse skal Leverandøren vurdere oppstarttidspunktet for gjennomføringsfasen, samt om konseptet bør deles opp i flere trinnvise prosjekter, hvor det må tas en positiv beslutning for å gå videre fra et prosjekt til det neste*
- 

### 12.1 Råd til departementet (prosjekteier)

Vår hovedanbefaling er at man legger Konsept 3 – Sentralisert eierskapsregistrering til grunn for arbeidet frem mot investeringsbeslutning. Dette konseptet gir størst måloppnåelse, høyest nyttevirksomheter (spesielt på de ikke-prissatte) og best realopsjonsverdi. Av konseptene fremstår dette som mest fremtidsrettet og gir høyest robusthet for fremtidige endringer i behov og regelverk.

Denne anbefalingen bygger på en samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, effektmål og hvordan konseptet forholder seg til rammebetingelsene.

Vi anbefaler ikke å utsette konseptvalget da vi ikke har sett noen andre plausible alternativer, men heller at man aktivt benytter konsept 1 (særlig de konseptuavhengige tiltakene) i planleggingsarbeidet som et mellomtrinn på veien til konsept 3. I dette ligger det at man derfor innretter arbeidet mot konsept 3, men aktivt planlegger trinnvis med mellomtrinn som vil sikre tidlige gevinster.

Samtidig mener vi at styringsmålet bør settes til P45 som et aktivt styringsverktøy for å stimulere til kostnadsreduksjoner og omfangsjusteringer gjennom gevinstoptimaliseringen i forprosjektet.

### *Anbefalinger i lys av valgt ambisjonsnivå*

Det er vår vurdering at man bør starte gjennomføring av deler av de konseptuavhengige tiltakene (spesielt det som er oppryddingstiltak som er reelt uavhengige) så tidlig som fornuftig. Dette gir tidlige gevinster og bygger erfaring.

Systemporteføljen som skal moderniseres står ikke ovenfor en akutt teknisk tidsnød, slik at det er vår vurdering at regelverksavklaringer er mer kritiske. Derfor vil det være fornuftig å prioritere opp regelverksavklaringer tidlig som vil gi et bedre bilde av hvor lang forprosjektfase som er rasjonelt – og dermed sette oppstart gjennomføringsfasen når man har avklart i hvilken form og hvilket omfang regelverksarbeid konsept 3 vil medføre.

Hvis man velger å gjennomføre en betydelig del av de konseptuavhengige tiltakene som en parallell aktivitet til forprosjekt for konsept 3 – så vil det gi tidligere gevinster og skape rom for å gjøre grundigere gevinstoptimalisering av konsept 3 sett i lys av økt kunnskap om regelverkssporet.

### **12.2 Råd til etaten (organisering av neste fase)**

Vi anbefaler at man etablerer ett felles forprosjekt mellom Kartverket og Skatteetaten med én styringsgruppe og ett sentralt styringsdokument (SSD). Organiseringen må sikre tydelig eierskap, beslutningskraft og koordinering på tvers av etater.

#### **Styringsmodell og prosjektstruktur**

- Etablere en robust styringsmodell med klare beslutningslinjer og reelt mandat til å prioritere på tvers av etater og fagområder.
- Sikre kontinuitet fra KVU-fasen, men styrk med kompetanse innen:
  - Styring av store digitaliseringsprosjekter
  - Regelverksutvikling og juridiske avklaringer
  - Endringsledelse og interessentoppfølging
- Det bør opprettes en arena for dialog (mellom formelle styringsdialoger) mellom prosjekt og departementene for åpent kunne diskutere veivalg.
- Prosjektet bør knytte til seg en løpende kvalitetssikrer som rapporterer til prosjekteier etter modell tilsvarende andre store prosjekter for å gi bedre styringsinformasjon til prosjekteier og sparring til prosjektledelsen.

#### **Gvinstrealisering, grensesnitt og involvering**

- Etablere en plan for koordinering med relevante prosjekter i Kartverket, Skatteetaten og Digdir.
- Opprett en referansegruppe med sentrale interessenter (kommuner, Økokrim, NSM, private aktører).
- Formaliser samarbeid med eksterne gevinsteiere for å sikre realisering av nyttevirksomheter.
- Utarbeid en detaljert gvinstrealiseringsplan med:
  - Tydelige nytteansvarlige, og rutiner for nyttestyring og kostnadsoppfølging
  - Mekanismer for tidlig gevinstuttak (f.eks. konseptuavhengige tiltak parallelt med forprosjektet)

#### **Gjennomføringsstrategi**

- Planlegg for trinnvis realisering med mindre faser og hyppige leveranser.
- Kost/nytte-styring bør integreres i prioritering av trinnene og behov. Forprosjektet bør utarbeide en strukturert plan for omfangsoptimalisering basert på gvinstpotensial samt for identifisering av funksjoner som kan utsettes eller forenkles for å redusere kostnader.
- Bygg aksept for provisoriske løsninger i overgangsfaser for å sikre tidlig gevinstuttak og læring underveis.

#### **Tidslinje for forprosjektfasen**

- Vår vurdering er at dette er nært en uhensiktsmessig travel gjennomføring av forprosjektet. Følgende forhold mener vi bør gjøre at man kan vurdere en større tidsavsetning for forprosjektfase:
  - Det er ikke en akutt tidsnød rundt dagens tekniske løsning, i den betydningen at den har en veldig konkret dato for «end-of-life». Det vil være mulig å drifte løsningen i en god periode fremover som gjør at man ikke har en teknisk tidsnød.
  - Hvis man fremskyter en eller flere av de konseptuavhengige tiltakene, så vil man oppnå gevinster tidlig også på dagens løsning – samtidig som man kan

bruke mer tid på å modne det gjenværende uten at gevinstene også skyves ut i tid.

- Omfanget av regelverksutvikling er uavklart. Det fremstår som en del avklaringer knyttet til regelverk vil kunne ha stor konsekvens for videre utvikling av det valgte konseptet. Dette taler også for å jobbe noe mer sekvensielt slik at man får et bedre grunnlag for forprosjektet, og også muligheter til å jobbe frem et digitaliseringsvennlig regelverk og dermed forsterke gevinstoptimaliseringen ytterligere.
- Kontraktsstrategien med vesentlig grad av egne ansatte, krever etter den skisserte løsningen både kompetansekartlegging og så eventuelt ansettelse for å komme opp i tilstrekkelig kapasitet. Det vil også være særlig krevende å gjennomføre hvis man holder siktemål om så tidlig oppstart.

## 13 Oversikt over vedlegg

*Tabell 37: Oversikt over vedlegg*

| Vedlegg | Tema                                                  |
|---------|-------------------------------------------------------|
| A       | Notat 1                                               |
| B       | Usikkerhetsanalyse – vedlagt som selvstendig dokument |