

ISBN 978-82-575-1045-9
ISSN 1503-1667



NORWEGIAN UNIVERSITY OF LIFE SCIENCES
NO-1432 Ås, Norway
PHONE +47 64 96 50 00
www.umb.no, e-mail: postmottak@umb.no

ØYSTEIN JAKOB BJERVA

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIVITENSKAP • NORWEGIAN UNIVERSITY OF LIFE SCIENCES
INSTITUTT FOR LANDSKAPSPLANLEGGING
PHILOSOPHIAE DOCTOR (PHD) AVHANDLING 2012:08

PHILOSOPHIAE DOCTOR (PHD) AVHANDLING 2012:08



JORDSKIFTEDOMSTOLENE I ENDRING

THE LAND CONSOLIDATION COURTS IN TRANSITION

ØYSTEIN JAKOB BJERVA

Jordskiftedomstolene i endring

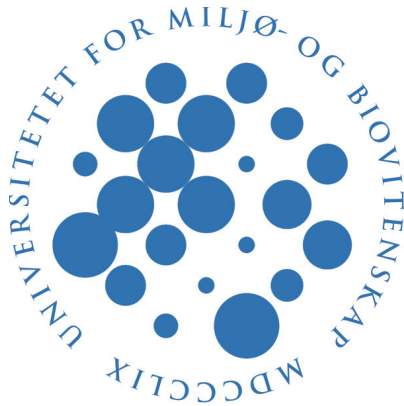
The Land Consolidation Courts in transition

Philosophiae doctor (ph.d.) avhandling

Øystein Jakob Bjerva

Institutt for landskapsplanlegging
Universitetet for miljø- og biovitenskap

Ås 2012



Avhandling nr 2012:8
ISSN 1503-1667
ISBN 978-82-575-1045-9

Til Ann-Berit

Forord

Now this is not the end. It is not even the beginning of the end.

But it is, perhaps, the end of the beginning.

Winston Churchill

Arbeidet med avhandlingen har artet seg som en lang reise i jordskifte. Jeg liker å reise, særlig til steder der ikke alle andre drar. Reisen har til tider føltes lang og kronglete. Det har vært en stor omstilling av tankesettet fra å være jordskiftedommer hvor konkrete løsninger på tvister eller problemer er i fokus til å være forsker med fokus på avhandlingen hvor bastante svar eller absolutte løsninger hører til sjeldenhetene.

Selv i et aktivt fagmiljø kan arbeidsdagen med eget prosjekt til tider føles ensom. Etter samlingen av stipendiater på Ormen Lange har miljøet her vært viktig.

Dog er det mange som skal ha takk for hjelp og støtte underveis i arbeidet. Særlig viktig er det med gode reiseledere. Hovedveileder på reisens første del var professor emeritus Hans Sevatdal. Takk til Hans for mange diskusjoner, ideer og entusiasme. I 2009 ble professor Eva Falleth ny veileder. Uten deg hadde avhandlingen aldri blitt ferdig. Biveileder har vært førsteamanuensis Einar Hegstad som særlig i oppstarts- og avslutningsfasen har vært til stor hjelp.

Alle reisende er avhengig av en god reisekasse. En takk går derfor også til Domstoladministrasjonen for økonomisk støtte og oppbakking underveis. En takk også til mine tidligere kollegaer ved Akershus og Oslo jordskifterett støtte underveis. Mest av alle jordskifterettsleder Harald S. Haraldstad. Ingen har lært meg så mye som du om hva jordskifte i praksis handler om.

Mange kolleger har lest tidlige utkast til artikler og også hjulpet til med korrekturlesing, og ellers vært diskusjonspartnere underveis. Takk til dere. I innspurten er det særlig professor Erling Berge som har vært til stor hjelp.

Takk også til ansatte ved de fire jordskifterettene som var med i dokumentundersøkelsen, for hjelp til å finne saker og stille kontorfasiliteter til disposisjon.

I et tross alt lite fag, er det viktig å finne andre forskere som også er opptatt av eiendom. Naturressursgruppa/tingsrettsmiljøet ved juridisk fakultet i Oslo har vært en slik alternativ faglig havn utenfor instituttet.

Jeg startet prosjektet med en naiv tro på at det finnes et svar på alle spørsmål. Erkjennelsen om at selve reisen har en verdi, og nye spørsmål er reisens mål, har kommet etter hvert. Det er tid for å sette strek, men jeg håper det blir anledning til å fortsette reisen mot nye oppdagelser i vitenskapens verden.

Ås, 4. januar 2012

Øystein Jakob Bjerva

Abstract

The thesis focuses on changes in legislation and practice of the Land Consolidation¹ Courts (LCC) in the period from the current Land Consolidation Act entered into force on 01.01.1980. The research is based on a document survey of court records, rulings and case documents as well as various reports and preparatory works. The sample of cases comprises a total of 283 claims handled by four LCC in respectively 1985 and 2005. Findings conclude that the LCC has changed from being an agrarian reformer - "the classic land consolidation" - to be a tool for most types of property and land rights. Its origin as a special court and an agricultural policy instrument is central to understanding and explaining the LCC development. Urbanization, social change and structural rationalization in agriculture have created new frameworks but also new responsibilities. Meanwhile, court reforms with the establishment of the Norwegian Courts Administration, and transfer of administrative responsibility of the LCC from the Ministry of Agriculture to the Court Administration has also been of significant importance. It has also been a period with many changes in the legislation with new Civil Proceedings Act, changes in the Planning and Building Act and the new Land Registration Act. Research shows that the overarching institutional framework has been of great importance for the LCC development. I have investigated the possibility for a discontinuity in the development of the LCC during this period, for example signalled by the transfer to the court administration. New tasks have been added to the original tasks. There is, however, a growing bias related to tasks such as boundary dispute resolution and land consolidation in urban areas. There are also a growing number of cases in which joint use and new land management organizations are the primary issues. The number of agricultural land rearrangements has decreased. The proceedings of the court have also been modernised and professionalised. Even though more changes in land use require permission from the public authorities, there are relatively few cases where a land consolidation court needs to ask for permission from public bodies. However, this is an area that may need closer regulation. Hopefully this thesis contributes to the discussion about development of the LCC courts. I would also argue that despite the many legislative changes there has not been a discussion about the more fundamental conditions for use of land consolidation.

¹ The term 'Land Consolidation' is a translation - not very precise - of the Norwegian term 'jordskifte'. 'Jord' simply means land, but 'skifte' is not so easily explained. The main meaning of the verb 'skifte' is to distribute" with a connotation of doing it fairly. In most contexts today it will imply redistribution rather than distribution. Over the course of history 'jordskifte' has simply come to mean the activities of the land consolidation court pursuant to the second article in the land consolidation act – whatever this might be.

Sammendrag

Avhandlingen fokuserer på endringer i jordskiftedomstolene i perioden fra gjeldende jordskiftelovs ikrafttreden 1.1.1980. Det empiriske grunnlaget er en dokumentundersøkelse av rettsbøker og saksdokumenter i saker behandlet av jordskiftedomstolene. I tillegg til bruk av lovforarbeider og utredninger om jordskifte og reformer i domstolene og tilknyttede systemer. Utvalget av saker er bestått av i alt 283 krav behandlet ved fire jordskifteretter i henholdsvis 1985 og 2005.

Jordskifte har i perioden endret seg fra å være en agrar reformator - ” det klassiske jordskifte” - til å være et redskap for alle typer eiendommer. Utgangspunktet som særdomstol og et landbrukspolitisk virkemiddel er sentral for å forstå og forklare jordskiftedomstolens utvikling. Denne utviklingen har preget debatten om jordskiftedomstolene i tidsperioden for denne undersøkelsen. Samfunnsendringer og strukturrasjonaliseringer i landbruket har skapt nye rammer for domstolen men også nye oppgaver. Landet er urbanisert, og dette har stor betydning for landbruket.

Samtidig har domstolsreformene med opprettelsen av Domstoladministrasjonen (DA) i 2006, og jordskiftedomstolenes overflytting fra Landbruksdepartementet til DA også vært av betydning. Det har i tillegg vært en omfattende lovutvikling i perioden, med ny tvistelov, endringer i plan og bygningsloven og ny matrikkellov. Min forskning viser at slike endringer i institusjonelle rammevilkår har vært av stor betydning for jordskiftedomstolens utvikling.

Jeg har stilt spørsmål ved om det har vært en diskontinuitet i utviklingen i jordskiftedomstolene. Det har det i liten grad vært. Nye oppgaver har kommet, men få har blitt borte. Det er fortsatt saker som gjelder landbrukseiendommer som dominerer arbeidet ved de fire domstolene i undersøkelsen. Saksbehandlingen i domstolen, både rettslig og teknisk, representerer kanskje den største endringen. Den har i perioden fra 1985 blitt sterkt profesjonalisert og modernisert, særlig som følge av teknologisk utvikling men også nye formelle krav. Samtidig har offentlig regulering i andre eiendomssystemer enn jordskifte grepet om seg. Flere tiltak som jordskifteretten før kunne beslutte gjennomført, krever nå tillatelse fra forvaltningsmyndighetene, eller er i utgangspunktet forbudt. Eksempler på dette kan være bygging av skogsbilveger og bakkeplanering. Til tross for dette er det relativt få saker hvor jordskiftedomstolen må søke tillatelse av forvaltningen.

Forholdet mellom jordskiftedomstolen og forvaltningsmyndighetene er imidlertid et område som kan behøve nærmere lovregulering. Målet med avhandlingen er å bidra til kunnskap om hvordan samfunnsutviklingen, endringer i lovgivingen og jordskifterettens organisatorisk tilknytning har påvirket innholdet i jordskiftesakene og jordskiftedomstolenes utvikling. Forhåpentligvis vil avhandlingen bidra til diskusjon om særdomstolens samfunnsoppdrag og utvikling. Jeg vil hevde at det til tross for mange lovendringer og nye rammebetingelser så har det ikke vært en diskusjon om de mer grunnleggende spørsmålene om vilkårene for jordskifte.

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Abstract	iii
Sammendrag	v
Innholdsfortegnelse	vii
Vedleggsliste	viii
Tabelloversikt	ix
Figuroversikt	ix
1. Introduksjon.....	1
1.1. Bakgrunn.....	2
1.2. Jordskifte og vitenskapen	5
1.3. Kunnskapsstatus om jordskifte	7
1.4. Noen begreper i avhandlingen	9
1.5. Samfunnsendringer	11
1.5.1. Endringer i landbruket.....	12
1.6. Utviklingen av jordskifteinstituttet	15
1.6.1. Endringer i jordskifteloven.....	15
1.6.2. Årsmeldinger fra Jordskifteverket/jordskiftedomstolene	18
1.6.3. Digitalarkivet.....	21
1.7. Forvaltningsmessige endringer	23
2. Avhandlingen	25
2.1. Metodisk utgangspunkt i avhandlingen	26
2.1.1. Adaptiv teori.....	27
2.2. Dokumentundersøkelsen.....	29
2.3. Registreringsskjema.....	32
2.4. Dokumentanalyse som metode	34
2.4.1. Erfaringer og spørsmål fra pilotundersøkelsen	36
3. Artikkene i avhandlingen	39
3.1. Artikkel 1: Jordskifte i teoretisk perspektiv.....	40
3.2. Artikkel 2: Jordskifte i endring – revolusjon eller evolusjon? - En dokumentundersøkelse av jordskiftesaker	40
3.3. Artikkel 3: Jordskiftedomstolene fra agrar reformator til vokter av Justitia	42
3.4. Artikkel 4: Jordskiftedomstolene og forvaltningsmyndighetene – to kokker og ingen oppskrift?.....	43

4.	Sammenfattende drøfting	45
4.1.	Vilkårene for jordskifte.....	49
5.	Avsluttende refleksjoner.....	53
5.1.	Om jordskiftedommerrollen	54
5.2.	Ideer til videre forskning	56
6.	Litteratur.....	58
7.	Vedlegg	63
8.	Artiklene.....	81

Vedleggsliste

Vedlegg 1: Jordskiftedomstolene, kart med dømme og soknegrenser

Vedlegg 2: Jordskiftedomstolene, egenskaper ved jordskiftedomstol og sokn

Vedlegg 3: Antall krav om sak fordelt på jordskifterett

Vedlegg 4: Registreringskjemaet

Vedlegg 5: Statistikk samlet fra jordskiftedomstolenes årsrapporter

Vedlegg 6: Saker fra Digitalarkivet, fordelt etter type virkemiddel og år

Vedlegg 7: Artikkel 1: Jordskifte i teoretisk perspektiv

Vedlegg 8: Artikkel 2: Jordskifte i endring - revolusjon eller evolusjon?

- En dokumentundersøkelse av jordskiftesaker

Vedlegg 9: Artikkel 3: Jordskiftedomstolene fra agrar reformator til vokter av Justitia

Vedlegg 10: Artikkel 4: Jordskiftedomstolene og forvaltningsmyndighetene

- to kokker og ingen oppskrift

Tabelloversikt

Tabell 1: Antall landbrukseiendommer og omsetning av landbrukseiendommer etter år	14
Tabell 2: Totalt antatte krav ved de fire utvalgte domstolene	31
Tabell 3: Antall jordskiftesaker i undersøkelsen fordelt etter jordskifterett og år (N=283)...	32
Tabell 4: Skille mellom ulike kilder	35
Tabell 5: Tittel og status for artiklene i avhandlingen.....	39
Tabell 6: Egenskaper ved den enkelte jordskiftedomstol.....	67
Tabell 7: Antall krav om sak ved den enkelte jordskifterett for årene 2004 – 2008	69
Tabell 8: Registeringskjemaet	71
Tabell 9: Saker overført til arkivbasen pr 10.3.2011, fordelt etter virkemiddeltyper og år (N = 27226).....	77
Tabell 10: Rettsendrende saker overført til arkivbasen pr 10.3.2011, fordelt etter hovedvirkemiddel og år saken er krevd (N = 7165).....	79

Figuroversikt

Figur 1: Antall jordbruksbedrifter etter størrelse på jordbruksareal i drift.....	13
Figur 2: Antall saker gruppert etter år saken er avsluttet og hovedvirkemiddel	19
Figur 3: Antall saker avsluttet et enkelte år fordelt etter år og gruppering av hovedvirkemiddel.....	19
Figur 4: Gjennomsnittlig arealstørrelse (i daa) i skiftefeltet i saker om omarronding etter år	20
Figur 5: Antall saker etter type sak og år saken er krevd (N = 27226)	22
Figur 6: Rettsendrende saker prosentvis fordelt etter hovedvirkemiddel og år saken er krevd (N = 7165)	23
Figur 7: Jordskiftedomstolenes utviklingstrekk	47
Figur 8: Totalt areal i skiftefeltet i daa og i år saken er avsluttet	75
Figur 9: Antall km grense merka og målt i saker avsluttet det enkelte år	75
Figur 10: Totalt antall parter i saker avslutta det enkelte år	76
Figur 11: Gjennomsnittlig antall parter pr sak avsluttet det enkelte år	76

1. Introduksjon

Denne avhandlingen omhandler jordskifte i endring. Nærmere bestemt handler den om hvordan det tidligere Jordskifteverket er transformert fra å være en landbruksreformator til jordskiftedomstolene, en domstol for alle norske eiendommer. Jordskiftedomstolene er den største av særdomstolene² i Norge. Dens opprinnelige virkemidler var designet for å løse rurale spørsmål og agrare problemer, men har i dag blitt universelle i den forstand at det er få geografiske begrensninger for hvilke typer eiendommer hvor hjemlene i jordskifteloven kan anvendes.

Avhandlingens fokus er gjeldende jordskiftelov. Dette omfatter perioden fra 1980 til i dag. Målet med avhandlingen er å bidra til kunnskapsutviklingen om hvordan samfunnsutviklingen, endringer i lovgivingen og organisatorisk tilknytning har påvirket innholdet i jordskiftesakene og jordskiftedomstolenes utvikling. Brytningen mellom å være en særdomstol og et landbrukspolitisk virkemiddel er sentral for å forstå og forklare jordskiftedomstolens utvikling. Denne utviklingen har preget debatten om jordskiftedomstolene i tidsperioden.

Samfunnsutviklingen er en viktig årsak til endringene i jordskiftedomstolene. Landet er urbanisert, og dette har stor betydning for landbruket. Samtidig har domstolsreformene med opprettelsen av Domstoladministrasjonen (DA), og jordskiftedomstolenes overflytting hit fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) 1.1.06 endret fokus på måten jordskiftedomstolen arbeider. Ansvar for jordskifteloven er fremdeles tillagt LMD. Det har også vært en rivende lovutvikling i perioden, med ny tvistelov, plan og bygningslov og matrikkellov. Dette har også påvirket jordskiftedomstolenes virke.

Forhåpentligvis vil avhandlingen bidra til økt innsikt i jordskiftedomstolenes virke, og bidra til diskusjon om særdomstolens samfunnsoppdrag og utvikling. Jeg vil også hevde at det til tross for mange lovendringer ikke har vært en diskusjon om de mer grunnleggende

² Domstolloven § 2 lister opp følgende særdomstoler: Jordskifteretten, overordentlige domstoler, som nedsettes etter § 29 i Domstolsloven, konsulrettene i utlandet og Riksretten. Arbeidsretten er også en særdomstol.

spørsmålene om vilkårene for jordskifte: Jordskiftedomstolene kan synes å være i et skisma mellom tradisjon kontra utvikling.

Avhandlingen tar empirisk utgangspunkt i en dokumentundersøkelse av jordskiftesaker krevd i 1985 og 2005. Avhandlingen tar opp forholdet mellom endringene i samfunnet og endringer i egenskaper ved parter og problemer som er søkt løst ved bruk av jordskifte. Jordskiftedomstolene registrer en rekke slike data fra sakene de behandler.

Det er en avhandling med utgangspunkt i en nysgjerrighet om fenomenet jordskifte framfor teori. Valg av teori er gjort for å analysere og forklare utviklingen i funnene. Avhandlingen fokuserer på store linjer og overordnede forskningsspørsmål, og ikke detaljer eller dybdestudier av enkeltvirkemidler eller enkeltbestemmelser. Det er lite forskning om jordskifte, og en ny jordskiftelov er på trappene. Dette gjør at det er på sin plass med en bred tilnærming til utviklingen i jordskiftedomstolene. Håpet mitt er at avhandlingen kan bidra med ny kunnskap om saksutviklingen i jordskiftedomstolene, og bidra til debatt om domstolens utvikling.

Avhandlingen er oppbygd av denne samlende kappen og fire artikler:

1. Jordskifte i teoretisk perspektiv
2. Jordskifte i endring – revolusjon eller evolusjon? - En dokumentundersøkelse av jordskiftesaker
3. Jordskiftedomstolene fra agrar reformator til vokter av Justitia
4. Jordskiftedomstolene og forvaltningsmyndighetene – to kokker og ingen oppskrift

1.1. Bakgrunn

Jordskifte har til hensikt å sørge for at eiendomsforholdene skal være rasjonelle og tilpasset samfunnsforholdene. Hovedvilkåret for jordskifte lyder: *”Eigedomar det er vanskeleg å nytte ut på tenleg måte etter tid og tilhøve kan leggest under jordskifte”*³. Jordskiftedomstolene skal endre eiendomsforholdene slik at de er i takt med tiden og samfunnsforholdene.

Tradisjonelt omfattet dette landbrukseiendommer. Senere lovendringer og praksis har åpnet

³ Jordskifteloven § 1

for bruk av jordskiftelovens virkemidler på nye områder og domstolen har i dag få geografiske begrensninger i sitt virkefelt.

Det norske samfunnet gjennomgår store strukturelle endringer. Stadig flere mennesker bor i byer. Det har også vært store strukturrasjonaliseringer i landbruket. Dette har medført at landbruksenheter endres, gårdsbruk legges ned, produksjonen på eiendommene går i nye retninger og mindre gårdsbruk fraflyttes. Dette har medført endringer i jordskiftedomstolens oppgaver. En rekke spesialordninger for landbruket er gjort allmenne. Jordskifte har endret seg fra å være en agrar reformator - ”det klassiske jordskifte” - til å være et redskap for de fleste norske eiendommer. Samtidig har offentlig regulering blitt mer omfattende. Flere tiltak som jordskifteretten før behandlet, krever nå tillatelse fra forvaltningsmyndighetene, eller er i utgangspunktet forbudt. Eksempler her er vegbygging, bekkelukking og bakkeplanering.

Det er også tatt i bruk en rekke nye former for utnyttelse av ressurser og arealer som har gitt nye oppgaver. Eksempler på dette er småkraftverk, grunnvann, vindkraft, men også hytteutbygging og salg av aktiviteter i utmark. Utviklingen i bruk av jordskifte på flere former for ressurs- og arealutnyttelse er beskrevet og drøftet i flere artikler de senere år, jf. kap. 1.3.

Samfunnsendringer og strukturrasjonaliseringer i landbruket har dermed skapt nye rammer, men også nye oppgaver for jordskifteretten. Få oppgaver er borte, men noen virkemidler er mindre brukt enn før.

Det er imidlertid lite kunnskap om hvordan generelle samfunnsendringer, organisatoriske endringer og lovendringer har påvirket jordskifteinstituttet.

Det er færre materielle krav eller skranker i loven enn tidligere. Mindre homogene saker, og færre detaljregler gir rom for større skjønnsutøvelse for domstolen. Skjønnsutøvelsen består av utforming av løsningsforslag, og en kontroll av at hovedvilkårene for jordskifte er oppfylt. Dette gjør vurderingen av vilkårene i jordskifteloven §§ 1 og 3 viktigere.

Hovedvilkåret for jordskifte er at en eiendom er ”vanskeleg og nytte ut på tenleg måte etter tida og tilhøva”, jf. jordskifteloven § 1. Jordskiftet kan ikke gjennomføres dersom kostnadene eller ulempene blir større enn nytten for den enkelte eiendom, jf. § 3 bokstav a.

Jordskifteloven definerer ikke begrepet ”eigedom” nærmere. I forarbeidene til jordskifteloven (NOU 1976: 50, s. 8) heter det:

”For den eining som jordskifte primært gjeld, har ein nytta ordet eigedom”. Ein eigedom i jordskifteloven sin forstand er den driftseininga som brukaren sjølv eig. Eininga kan bestå av eitt bruksnummer eller fleire bruksnummer på same eigarhand.”

En arbeidsgruppe som har lagt fram utkast til ny jordskiftelov beskriver dette slik (Landbruks- og matdepartementet, s. 25):

”Det er eigedommen (driftseininga), ikkje eigaren, som er det sentrale objektet for jordskiftet. Det er eigedommen som skal bli gjort meir rasjonell (”tenleg”) etter ”tid og tilhøve”, og ulemper og fordelar skal bli vurdert i forhold til eigedommen. Fordelane og ulempene kan vere endra inntekter eller utgifter, eller endra verdi på eigedommen. Det er i hovudsak desse elementa som definerer nytten, og dei kan variere med eigedomstypen og med bruken av eigedommen.”

Tilsvarende uttrykker arbeidsgruppa et konservativt ”nyttebegrep” hvor nytten er definert som inntekter, utgifter eller verdiendring for ”eiendommen”.

Slik jeg har prøvd å beskrive denne utviklingen, kan det stilles spørsmål ved jordskiftelovens ”eiendomsbegrep”, og om det er en relevant enhet å måle nytte på i dag. Arbeidsgruppa legger ikke opp til en grunnleggende drøfting av begrepet. På samme måte er heller ikke jordskiftelovens nyttebegrep drøftet i forslaget til ny jordskiftelov. Det er etter mitt syn viktig å stille spørsmål ved om den fragmentering som skjer av eiendommen og eiers interesser har betydning for hvordan nytte bør vurderes. Meg bekjent har ingen forsket på disse spørsmålene.

Jeg vil reflektere over at jordskiftevirksomheten i Norge er, og fortsatt skal være organisert i en særdomstol. Jeg vil ikke foreta en grunnleggende analyse eller vurdering av hvilken karakter de ulike virkemidler har. Ei heller hvilke ledd i gjennomføringen av en sak som måtte være utslag av typisk domstols- eller forvaltningsvirksomhet.

1.2. Jordskifte og vitenskapen

Profesjonsutdanningen i utskiftning – utgangspunktet for fagfeltet - så dagens lys i 1897 på det som i dag er Universitetet for miljø- og biovitenskap på Ås. Gjennomføringen av utskiftninger etter utskiftningsloven av 1857 som trådte i kraft i 1859 hadde vist at det var behov for en skreddersydd utdanning til å utføre dette arbeidet. I dag er det formelle kravet til en mastergrad fra Institutt for landskapsplanlegging (ILP) å finne i jordskiftelovens § 14. En slik kobling mellom yrkeslivet og en utdanning, hvor en bestemt utdanning er et krav for og tre inn et yrke er kjennetegn på en profesjon (Blom, 2007). Generelt har utviklingen i profesjonsutdanningene blitt mer teoretiske (ibid). Dette er også tilfelle med det som var jordskiftestudiet. Studiet som opprinnelig var to år, så tre, fire år og i dag et femårig masterprogram. Det er økende krav til kunnskap om metode og teknikk. Det er en ung akademisk disiplin, hvor denne avhandlingen er et bidrag til å utvikle forskningen om faget. Dette innebærer også at teori om jordskifte, begrepsdannelser og årsakssammenhenger er lite utviklet. Faget bruker ulike samfunnsvitenskapelig teori.

Utdanningen har alltid vært tverrfaglig, en oppbygning av den kunnskap en utskiftningsformann måtte ha. Etter hvert ledet samfunnsutviklingen til behov for kompetanse i nye yrkesgrupper, og at kandidatenes kompetanse var ettertraktet også her. Først oppmålingssjefer, grunnerververe, siden eiendomsforvaltere og nå sist eiendomsutvikling er naturlig videreutvikling av fagfeltet jordskifte. Det er derfor en profesjonsutdanning, men ikke til kun en type stilling.

Eiendomsfaget ved ILP tar utgangspunkt i begrepet "eiendomsforhold". Eiendomsfag omhandler fast eiendom og arealtilknyttede ressurser på den ene siden og eiendomsforhold og transaksjoner med eiendomsretter på den andre. Faget omfatter også forholdet og prosessene mellom aktørene. Faget knytter seg opp mot ulike prosesser som eiendoms- og byutvikling, arealplanlegging, jordskifte, grunnerverv. Eiendomsfag er dermed en betegnelse på et sammensatt fagområde der det inngår fag som eiendomshistorie, eiendomsteori, arealplanlegging, eiendomsutvikling, eiendomsforvaltning, verdsetting og grunnerverv, jordskifte og matrikkelære. På samme måte kan forskning om "fenomenet eiendom" ha en rekke ulike utgangspunkt. Vitenskapsteoretisk kan dermed faget ikke si å ha utviklet et paradigme slik Thomas S. Kuhn beskriver dette som en felles forståelse om en bestemt vitenskapelig praksis.

Faget har også spenninger mellom ulike krav og forventninger til hva en utdanning skal inneholde. En spenning er mellom en akademisk og en mer praktisk "håndverks" orientering. En annen spenning er mellom disiplinorienterte fag og mer tverrfaglige støttefag. Eller sagt på en annen måte; hvor mye av utdanningen skal være dannelse, en innføring i faget og trening i analyse og kritisk sans til utførelse av faget. Til gjengjeld vil kandidatene bli yrkessosialisert av erfarne praktikere når de kommer ut i jobb (Blom, 2007). Spørsmålet har vært sentralt i den nylig revisjonen av studieplanen til "Master i eiendom" (Institutt for landskapsplanlegging, 2011).

Også et profesjonsfag har behov for teoretiske begreper i årsakssammenhenger. Professor emeritus Hans Sevattal har ledet an i vitenskapliggjøringen av eiendomsfaget. Han har utviklet et samfunnsvitenskapelig teoretisk fundament å bygge faget på. Sammen med Per Kåre Sky er han kanskje den eneste som sammenhengende og over tid har forsket innenfor det vi kan kalle eiendomsfagets kjerne. Sevattal & Sky (2003, s. 11) beskriver dette slik:

På det akademiske planet, dvs. innan undervisning, forskning og fagleg utgreiing, er det ikkje noko samla grep eller ramme for det vi her har kalle eigedomsfag. Miljøa i Norge er små, og fagområdet spanner dertil over sers ulike tradisjonelle akademiske disiplinær. Det er heilt enkelt vanskeleg å støype teoritilfang frå teknikk, jus, sosiologi og økonomi saman mot eigedomsfag, det er enklare å formidle faga kvar for seg, også i eit profesjonsretta studieprogram, og vona at yrkesutøvarane seinare, på ein eller annan måte skal greie å setje elementa saman, og utnytte det samla kunnskapstilfanget i praktisk handling. Dette fungerer ikkje serleg godt, slik trening burde ligge inne i studiet, helst heilt frå botnen av, slik at ein kan utnytte elementa i studiet av eigedomsfag.

Sevattal har utviklet og tilpasset institusjonell teori og teori om "kollektive handlinger" til eiendomsfaget. Internasjonalt har interessen og omfanget av denne typen teoriutvikling og forskning økt med nobelprisvinnerne Douglass North i 1993 og Ellinor Ostrom i 2009 (North, 1990; Ostrom, 1990, 2005).

Slik jeg ser det er det også økende grad kobling mellom eiendomsfaget og rettsvitenskapen som følge av at jordskifte i dag er organisert som en domstol under Domstoladministrasjonen. I rettsvitenskapen har det også vært økt vektlegging av multidisiplinære disipliner som rettsøkonomi og rettsosiologi. Slik sett kan en kanskje si at

utviklingen gjør at eiendomsfaget og deler av rettsvitenskapen har nærmet seg hverandre. En nærme presentasjon av noen slike teorier på jordskifte finnes i artikkel 1.

1.3. Kunnskapsstatus om jordskifte

Sevatdal har publisert en rekke artikler innen for eiendomsfaget. Særlig relevant for meg har vært artiklene om utvikling av jordskiftedomstolene, hans akademiske forståelse av feltet og relasjonen til jordskifte som domstol eller forvaltning (Sevatdal, 1990; Sevatdal & Wannebo, 2000, 2007).

Tradisjonelt har avhandlinger i jordskifte fokusert på mer konkrete og praktiske problemstillinger. Per Kåre Skys avhandling omhandlet arrondering og teigblanding i jordbruket, og utviklingen av et dataverktøy til å beregne arbeidstidsforbruket ved ulik eiendomsutforming (Sky, 1995). Senere har Sky særlig fokusert på mekling, men har mange publikasjoner med jordskiftedefaglige tema (Sky, 2007, 2009; Sky & Rognes, 2008).

Eivind H. Ramsjord er i dag PhD stipendiat ved ILP og ser i sitt prosjekt på bruk av jordskifte til endringer av eiendomsstrukturen ved gjennomføring av noen større utbyggingsprosjekter i Oslo (Ramsjord & Røsnes, 2011a) og jordskifterettens rolle ved deling og registrering av eiendom i slike saker (Ramsjord & Røsnes, 2011b).

Ved juridisk fakultet i Oslo arbeider Katrine Broch Hauge med en avhandling om "Småkraftverk, ein studie av samarbeidstiltak i utmark" (Hauge, 2010). Med vekt på jordskifte, rettsvitenskap og samiske spørsmål er det viktig å trekke fram Øyvind Ravnas avhandling om bruk av jordskiftevirkemidler (Ravna, 2008). Ravna vurderte anvendelsen av hjemlene for bruksordning på forholdene i reindriftsnæringa.

Det finnes ikke andre doktorgradsavhandlinger om jordskifte. I det utvidede begrepet eiendomsfag har tema som eiendomsregistrering (Hegstad, 2003) og eiendomsforhold og utbygging i urbane områder (Nord, 2008) vært behandlet i doktorgradsarbeider. Selv om det ligger utenfor eiendomsfaget føles det naturlig å nevne den nylige avhandlingen om mekling i rettskonflikter (Mykland, 2010). Det er noe nyere internasjonal litteratur, som særlig tar opp urbane omformingsprosesser (M. A. Heller & Hills, 2008; Hong & Needham, 2007), men i en annen kontekst enn vår, hvor jordskifte er organisert som en særdomstol og ikke en forvaltningsmyndighet som i andre land. Kort oppsummert er det et begrenset

forskningsbasert kunnskapstilfang om jordskifte, men en økende interesse og aktivitet i forskningsfeltet.

Den tradisjonelle oppslagsbok for jordskiftedommeren, og også lærebok for studenter og andre har vært jordskiftelovens kommentarutgave. Boken har kommet i tre utgaver, hvorav jeg i arbeidet her har hatt særlig stor glede av førsteutgaven (Austenå & Øvstedal, 1984) og sisteutgaven (Austenå & Øvstedal, 2000). Som lærebok om dagens regler og praksis er den til dels utdatert i og med alle de store lovendringer som har skjedd i perioden. Professor dr. juris Torgeir Austenå gikk bort i mai 2001, og ingen har fylt hans rolle med rettsvitenskapelig fokus på jordskifte.

I 2007 da jeg begynte som stipendiat, var det lite nyere litteratur om jordskifte. Det som fantes var gjerne lovforarbeider, og noen utredninger. Dette har endret seg i perioden ved antologiene "Perspektiver på jordskifte" utgitt til jordskiftedomstolenes 150-års jubileum (Ravna, 2009) og "Areal – og eiendomsrett" utgitt til Norges jordskifte kandidatforenings 100 års jubileum (Ravna, 2007). Utgivelsene har gitt et stort tilfang av litteratur som jeg har hatt stor glede og nytte av. Den første artikkelen i avhandlingen er også publisert i "Perspektiver på jordskifte" (Bjerva & Sevatdal, 2009). Forskningsbasert kunnskap om hvordan jordskifte fungerer begrenser seg typisk til avgrensede tema som f. eks. effekter av jordskifte (Sky, 2009), verdsetting ved jordskifte (Bærug, 2009) eller beskrivelse av en sakstype (Flø & Haraldstad, 2009; Skard, 2009).

Tidligere var eiendomsfag og geomatikk tett koplet. De var lenge to fagretninger på samme institutt. Eiendomsfaget har i Norge i større grad enn andre land skilt lag med geomatikkfaget og fått en tettere kopling med samfunnsfag særlig økonomi og jus. I antologiene ovenfor er det også satt fokus på den teknologiske utviklingen i profesjonen og hva den har betydd for utviklingen av jordskiftedomstolene (Skålbones & Waade, 2009a, 2009b). Bachelorstudiet i eiendomsdesign ved Høgskolen i Bergen har beholdt koplingen mellom geomatikk og eiendomsfag.

Til sist i kunnskapsstatus på fagfeltet vil jeg nevne Leiv Bjarte Mjøs. Han er særlig opptatt av eiendomsdannelsesprosessen i Norge, og hvordan denne (eller kanskje mangelen på

denne) henger sammen med det høye antallet grenseuklarheter og tvister (Mjøs, 2007, 2009, 2010; Mjøs & Leiknes, 2007; Mjøs & Sevatdal, 2011).

En viktig kunnskapskilde om jordskifte men også et empirisk grunnlag for avhandlingen er jordskiftedomstolenes digitale saksarkiv⁴, og hvordan noe av denne informasjonen er presentert i årsmeldingene fra Jordskifteverket og nå også årstatistikkene utarbeidet av DA (Domstoladministrasjonen, 2011). Dette materialet gir en del statistisk informasjon om saksutviklingen. Store restanser av uløste saker ved mange jordskifteretter fikk DA til å sette i gang et prosjekt for å kartlegge jordskifterettens ressursbehov. Fra dette prosjektet ”Jordskiftedomstolenes ressursbehov” (Domstoladministrasjonen, 2009a, 2009b, 2009c, 2009d) finnes en del materiale om saksutviklingen. Prosjektet er i hovedsak rettet inn mot å utvikle resultatindikatorer til bruk i budsjett- og styrings spørsmål.

Lovforarbeider er beskrevet i kap. 1.6.1.

1.4. Noen begreper i avhandlingen

Jordskifte – altså «skifte» som går på det å dele, men også fordele, i denne sammenheng jord, eiendomsmessig sett. Det har også et betydelig element i seg av det å ordne, noenlunde det samme som ligger i termen «skipe» på nynorsk. For å tydeliggjøre endringsaspektet kan en bruke termen «omskipe». Jordskifte er å omskipe eiendomsforholdene. Jordskifte som begrep erstattet *utskifting*. *Utskifting* ble benyttet fram til jordskiftloven av 1950.

Til å gjennomføre jordskifte har vi jordskiftedomstoler. *Jordskiftedomstolene* er særdomstoler, i motsetning til de alminnelige domstolene⁵. Begrepsutviklingen, skillet domstol – rett, der domstol er samlebetegnelsen, i motsetning til den enkelte rett, eller retten i den enkelte sak. Jeg har forsøkt å være konsekvent, men dette har likevel ikke forhindret at jeg har brukt begrepet jordskifteretten om begge forhold.

⁴ Digitalarkivet er tilgjengelig for søk etter enkeltsaker på www.jordskifte.no og inneholder opplysninger om eldre saker, men kvalitet og fullstendighet varierer.

⁵ Fram til 2002 var det en fylkesvis administrativ overbygning – Fylkesjordskiftekontoret og en samlebetegnelse på etaten, Jordskifteverket. Dette ble avskaffet, og den enkelte jordskifterett administrativt underlagt LMD og fra 1.1.06 DA. DA bruker nå samlebetegnelsen jordskiftedomstolene om særdomstolen i motsetning til de alminnelige domstolene (tingrettene, lagmannsrettene og Høyesterett).

Hvilke *virkemidler* jordskiftedomstolene har til rådighet til å omskipe eller omforme eiendomsforholdene er hjemlene i jordskifteloven § 2 bokstavene a til i. Det er dette som er jordskifte. Innholdet i begrepet jordskifte er slik jeg bruker det dynamisk, og endres ved lov og praksisendringer. Jeg vil også bruke samlebetegnelsen *rettsendring* om det jordskifteretten gjør med hjemmel i § 2.

Det framgår allerede i jordskiftelovens § 1 at objektet og enheten i jordskifte er eiendommen. Det er "*Eigedomar som det er vanskeleg å nytte ut på tenleg måte etter tid og tilhøve kan leggjast under jordskifte*". Forutsatt at garantien mot tap i § 3 bokstav a om at jordskifte ikke kan fremmes "*dersom kostnadene og ulempene blir større enn nytten for kvar einiskild eigedom*" er oppfylt. Jordskifteloven inneholder både *materielle* regler om vilkår for og krav til innhold i sakene, og *prosessuelle* regler som sammen med tvisteloven gir saksbehandlingsregler.

Jordskiftedomstolene kan også klarlegge uklare eller omtvistede grenser ved å gjennomføre grensegang, med hjemmel i § 88 eller greie ut uklare eller omtvistede rettighetsforhold etter § 88a. Jeg bruker samlebetegnelsen *rettsfastsetting* på disse to hjemlene, som kan anvendes i egen sak eller som første del av en rettsendrende sak.

Til sist kan jordskifteretten holde noen typer *skjønn*. Dette er altså saker som helt eller til dels følger skjønnsprosesslovens regler. Det er også *kombinerte saker*, eller tiltaksjordskifter, som alternativ til tradisjonell ekspropriasjon. Det gjennomføres først en rettsendrende del (og evt. en rettsfastsettende del) før et tradisjonelt ekspropriasjonsskjønn utmåler pengeerstatning for forhold ikke omfattet av jordskiftet. Skjønn forøvrig er saker hvor man i veg, servitutt og gjerdeloven kan velge at skjønnet kan holdes av jordskifteretten.

Enheten i min dokumentundersøkelse er *en sak*, et krav fra en eller flere rekvirenter om at jordskifteretten skal løse et problem eller slå fast et rettsforhold. Saken kan endre karakter underveis, bli splittet i flere saker, eller motsatt: to saker i samme område blir sammenslått til en. Saken kan være rettsfastsettende, rettsendrende – en *jordskiftesak*, en skjønns sak eller en kombinasjon av disse. I alle saker er det definert et hovedproblem, og dermed en hjemmel i jordskifteloven som har vært mest sentral i løsningen av saken. Denne er kalt sakens *hovedvirkemiddel* eller eventuelt *sakstype*.

Sevatdal har utviklet begrepet «*eiendomsforhold*». Dette begrepet spiller en sentral rolle for forståelse av hva jordskifte er eller kan være. I eiendomsfaget har det en presis mening, og inneholder tre elementer: eierstruktur, eiendomsstruktur og rettighetsstruktur (Sevatdal, 1987; Sevatdal & Sky, 2003). *Eiendomsstrukturen* gjelder egenskaper ved eiendommene så som størrelse, form antall teiger osv. Eiendommen er et fysisk objekt, og det er egenskaper ved dette fysiske objektet som ligger i begrepet eiendomsstruktur. På samme måte er det ulike egenskaper ved eieren som utgjør *eierstrukturen*. Det kan være om eieren er en fysisk eller juridisk person, mann eller kvinne. Eksempler på andre egenskaper kan være yrke, alder og bosted. *Rettighetsstrukturen* går på egenskaper ved rettighetene. For eksempel det vi i dagligtalen kaller «eiendomsrett», og dermed mener det faktiske og til en hver tid legitimerede rådigheten som institusjonen eiendomsrett gir over et objekt. Det er imidlertid en mengde avledede typer av eiendomsbaserte rettigheter til arealer og arealbaserte ressurser som en må ha med i forståelsen, eksempelvis leierett, bruksrett, servitutt, tomtefesterett, panterett, arverett, forkjøpsrett, odelsrett og andre innløsningsretter.

1.5. Samfunnsendringer

Dagens jordskiftelov er fra 1980. Samfunnet har endret seg på mange vis etter 1980: Teknologisk utvikling, spesialisering, innvandring, bosetningsmønster og arealbruk for å nevne noen eksempler. Samfunnet urbaniseres, stadig flere bor i byer eller tettsteder. Utskiftningsvesenet, forløperen til dagens jordskiftedomstoler ble opprettet i 1859. Den gang bodde 1,3 millioner av en befolkning på omlag 1,5 millioner på landsbygda. I 2009 bodde 80 % av Norges 4 799 252 mennesker i 919 tettsteder (SSB 2009). Fra 1990 til 2009 har folketallet i tettsteder økt med over 800 000. Samtidig har befolkningen i spredtbygde strøk gått ned med 126 000. I tillegg er landet kulturelt mer sammensatt. Andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn er økende.

Også driftsforholdene og bosetningsmønsteret har endret seg mye. Det har også vært store strukturrasjonaliseringer i landbruket. Dette har medført at landbruksenheter endres, bruken av eiendommene går i nye retninger og mindre gårdsbruk fraflyttes i høyt tempo.

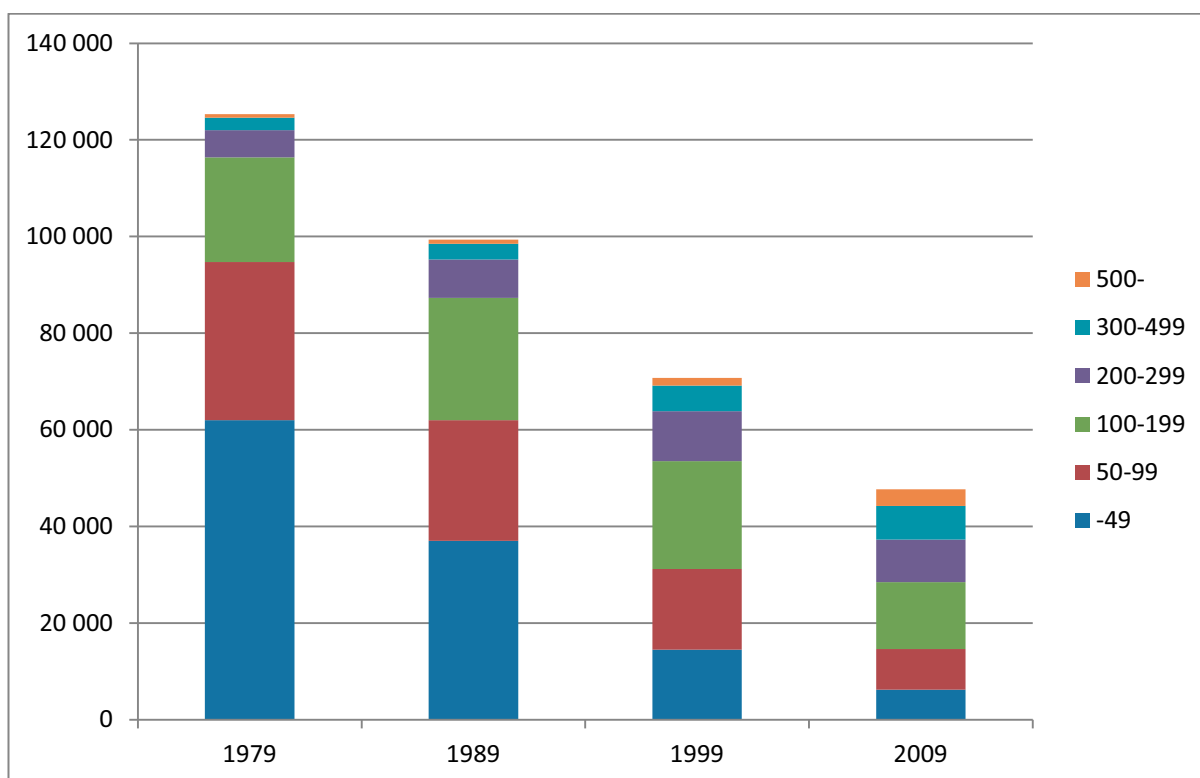
Reduksjonen i folketallet på landsbygda gir seg også utslag ved 22 prosent av landbrukseiendommene med boligbygning var ubebodde i 2009 (SSB, 2009). Antall

eiendommer har økt kraftig. I følge Statens Kartverk var det 194 460 eiendommer i Norge i 1859. Hundre år senere var tallet steget til 671 154. I 2008 var tallet 2 867 173. Dette er en økning på nesten 2,7 millioner eiendommer på 150 år. Jeg antar en stor del av økningen er tomter, til bolig og fritidsformål. For fritidseiendommer er det lite sikre tall, men antallet er anslått til ca 190000 i 1970, og ca 360 000 i 2002 (Arnesen, Ericsson, & Flygind, 2002). SSB anslår antallet fritidseiendommer i 2011 til nesten 420 000 (SSB, 2011a).

Både urbanisering og strukturrasjonaliseringer i landbruket påvirker bruken av og behovet for arealressurser, dermed jordskiftedomstolenes arbeidsfelt.

1.5.1. Endringer i landbruket

Driftsenheten i landbruket har alltid vært et sentralt begrep ved jordskifte. Det har vært en kraftig reduksjon i antall driftsenheter mellom 1979 og 2009. Målt i areal i produksjon har dette spesielt gått utover de mindre jordbruksbedriftene med produksjonsareal under 100 daa. Dette framkommer tydelig i figur 1 nedenfor. I 1979 var det omlag 94700 driftsenheter med inntil 100 daa produksjonsareal. I 2009 var dette tallet sunket til 14300. På grunn av nedgangen i antall jordbruksbedrifter økte gjennomsnittlig jordbruksareal per enhet fra 147 til 216 dekar i perioden. Dette er 70 daa mer enn i 1999 og en tredobling siden 1979 (SSB, 2010). Den samme trenden vises i en oversikt over antall jordbruksbedrifter med husdyrproduksjon. Ved årsskiftet 2010-2011 var det 31 124 jordbruksbedrifter med husdyrproduksjon. Dette er en nedgang på 56 % siden 1992 (SSB, 2011b). Jordeieren, matprodusenten og entreprenørbonden, nye selskapsdannelser og stadig større driftsenheter reiser nye spørsmål i landbruket (Jones & Rønningen, 2007).



Figur 1: Antall jordbruksbedrifter⁶ etter størrelse på jordbruksareal i drift

Kilde: (SSB, 2010)

I et eiendoms- og jordskifteperspektiv blir det interessant når reduksjonen i landbruksbedrifter knapt er å spore i reduksjon i antall landbrukseiendommer. Tabell 1 viser at antallet landbrukseiendommer⁷ kun viser en svak nedgang fra 2000 til 2010. Antall omsetninger totalt har gått ned de ti siste ti årene ned. Omsetning i fritt salg⁸, dvs. utenfor omsetning i det frie markedet, er relativt stabilt og omfatter ca 1/3 av antall omsatte eiendommer.

⁶ En jordbruksbedrift må etter SSBs definisjon søke produksjonstilskudd og ha minimum 5 daa dyrket mark.

⁷ Omfatter eiendommer med minst 5 daa jordbruksareal og/eller 25 daa produktivt skogareal.

⁸ Med fritt salg mener SSB at eiendommen er omsatt til en pris som tilsvarer markedsverdien. Eiendommen trenger ikke å ha vært utlyst for salg på det åpne markedet.

Tabell 1: Antall landbrukseiendommer og omsetning av landbrukseiendommer etter år

År	Antall landbruks- eiendommer i alt	Antall omsetninger	Herav omsetninger i fritt salg
2000	191 564	10 028	2 521
2002	191 997	9 591	2 642
2004	191 432	10 414	3 229
2006	190 634	8 818	2 747
2008	187 768	8 456	2 570
2010	185 098	8 508	2 610

Kilde: (SSB, 2011c)

Kvaliteten i statistikken over antall landbrukseiendommer kan være noe mangelfull som følge av egenregistrering av formålet med eiendommen. Spesielt gjelder det formålet, hvor erververs avkryssing på skjøtet er hva som blir registrert. Trenden er likevel klar. Antall eiendommer er stabilt, og det er få landbrukseiendommer som blir omsatt i det åpne markedet.

Endringene i driftsmønsteret i landbruket er likevel dramatiske på tross av svak tilbakegang i antall landbrukseiendommer. En grunn er at flertallet av eiere av landbruksareal er "ikke - bønder". Et større antall landbrukseiendommer har opphørt å være selvstendige driftsenheter i landbruket selv om eiendommene består. På disse eiendommene varierer bruken. Innmarka leies bort som tilleggsjord til nabobruk og flertallet av aktive bønder leier en større eller mindre del av driftsenheten arealmessig sett. . I sum for hele landet var 42 % leiejord (SSB, 2011d).

Dette betyr at viktige egenskaper ved eieren er endret. I mange tilfeller er han ikke lenger bonde, og bor kanskje ikke engang i bygda. Relasjonene og interessene mellom eier og eiendom er endret. Kulturelt og normmessig er det dermed grunn til å tro at gruppen "jordeiere" blir mindre homogen enn tidligere. De fleste landbrukseiendommer er privateide, og eieren er fortsatt ofte en mann (Korsvolla, Steinsholt, & Sevatdal, 2004).

For de som fortsatt er bønder, har det også vært endringer. Jordbruksbedriftene har blitt større, og består ofte av en kombinasjon av eide arealer og leiejord. En økt spredning av

interesser mellom eiere og brukere gjør det vanskeligere med bruksmessig koordinering av arealbruk over eiendomsgrenser på tradisjonell måte. Felles infrastruktur som gjerder og veier blir vanskeligere å få til. Felles bruk, som jakt får økt potensial for konflikter. Dette kan bety økt interesse for alternative måter å løse slike problemer på som selskapsdannelser og bruksordninger.

1.6. Utviklingen av jordskifteinstituttet

Formålet med de tidlige utskiftningslovene var å løse opp i teigblanding, sameie og sambruk i landbruket (Langnes, 2009). Jordskifte var et virkemiddel for å nå målsetninger om mer rasjonelt jordbruk. Det ble gjennomført en rekke lovendringer for å møte behovene i næringa og støtte opp om å gjennomføre landbrukspolitiske målsetninger. Hensynet til effektiv saksbehandling gjorde at det ble ansett å være hensiktsmessig å kunne løse tvister, slik at det samme organ som gjennomførte omformingen også kunne klarlegge uklare rettsforhold under sakens gang, altså tvister om den eksisterende situasjonen som skulle legges til grunn for omformingen.

I tillegg til praksis fra jordskifteretten, som jeg har samlet inn i dokumentundersøkelsen har jeg særlig anvendt lovforarbeider og utredninger som kilder i avhandlingen. I dette kap 1.6.1 avsnittet presenterer jeg noe av denne lovutviklingen. I kap 1.6.2 praksisutvikling i saker basert på tilgjengelig statistikk fra årsmeldinger og digitalarkivet til Domstolsadministrasjonen. Disse analysene har jeg laget for å danne et bakgrunnsbilde av utviklingen.

1.6.1. Endringer i jordskifteloven

Jordskiftedomstolene har gradvis utvidet sitt virkeområde. Et godt eksempel på dette er oppgaven om løsning av grensetvister, som først kunne behandles hvis det var del av en jordskiftesak, men fra 1934 som egen sakstype. Et annet eksempel er at virkemidlene i jordskiftelovens § 2 er gradvis utvidet slik at verktøy først tenkt til å løse konkrete utfordringer i landbruket nå anvendes på mange typer eiendommer og arealressurser. Dette har vært en gradvis utvikling med mange steg på vegen. Ikke minst ser en dette ved de

mange store og små lovendringer det har vært i perioden. Eksemplene presentert nedenfor er ikke komplette. For eksempel er en del prosessuelle endringer som endringer i ankeordningen utelatt. Jeg har heller ikke omtalt endringer i gebyrregulativet, og mindre organisasjonsendringer.

- Ot.prp.nr. 56 (1978-1979) definerer innholdet i jordskiftebegrepet som et samlebegrep for virkemidlene i § 2. Innholdet i det nye begrepet ble også utvidet med nye hjemler, så som rettsutgreiing, først plassert som et jordskiftevirkemiddel men i realiteten en egen sakstype (Bachke & Klepp, 2009). Bokstav f er også ny i loven, og gir jordskifteretten hjemmel til å fradele og utforme eiendommene når grunn og retter skal avhendes i samsvar med formålet i jordloven. Jordskifteloven bygger nå på at jordskifte både kan løse et spesifikt problem, og som i tidligere lover sikte mot totalløsninger (Bachke & Klepp, 2009).
- Ot.prp.nr. 56 (1987-1988) gir jordskiftedomstolene en utvidet hjemmel til å utføre deling av landbrukseiendommer. Viktigere er endringen i § 29, hvor det heter: «*Det bør takast omsyn til naturmiljøet, landskapsbiletet og livsmiljøet til planter og dyr.*» Dette ble kalt kulturlandskapsbestemmelsen. Ved gjennomføring av Løkenutvalgets (NOU 2002: 9) anbefalinger ble bestemmelsen tatt bort igjen.
- Ot.prp.nr. 72 (1993-1994) flytter hjemmelen i jordloven om felles tiltak over til jordskifteloven. Virkemidlet kunne også omfatte forholdene mellom reindriften og grunneiere eller bruksrettshavere. Dette er den første hjemmelen som uttrykkelig nevner reindriftnæringen (Bachke & Klepp, 2009).
- Ot.prp.nr. 28 (1994-1995) utvider hjemmelen til å gjennomføre bruksordning, rettsutgreiing og grensegang i områder der det foregår reindrift og jordbruksdrift. Jordskiftedomstolene får også hjemmel til å holde skjønn etter reindriftsloven.
- Ot.prp.nr. 57 (1997-1998) er den største og mest omfattende av endringsproposisjonene til gjeldende jordskiftelov. Bakgrunnen for mange av endringene finnes i to rapporter om jordskifteverkets framtidige arbeidsoppgaver (Landbruksdepartementet, 1995b) og jordskifteverkets arbeidsrutiner (Landbruksdepartementet, 1995a). I rurale områder får

jordskifteretten hjemmel til å holde jordskifte i forbindelse med ekspropriasjon. Det samme gjelder også når vern av områder fører til at det skal ytes erstatninger. Jordskifteretten kan også i rurale områder holde skjønn som egen sak etter § 16 i gjerdeloven, § 19 i servituttloven og § 60 i vegloven. Jordskifterettens prosessregler endres ved innføring av avgjørelsesformen vedtak, med tilhørende regler om saksbehandling og begrunnelse for både rettsfastsettende og rettsendrende avgjørelser. Det er flere materielle og prosessuelle endringer i prosessreglene, herunder en ny i § 20a om samråd med offentlig myndighet som er omtalt i min fjerde artikkel. Reglene om bruksordning i ” bokstav c nr 2 og bokstav b blir også endret.

- Ot.prp.nr. 76 (2000-2001) tilpasser jordskifteloven til behovet for jordskifte i forbindelse med etableringen av det store skyte- og øvingsfeltet for forsvaret på Rena. Jordskiftedomstolene får hjemmel til å holde avtaleskjønn for eiendom som helt eller delvis skal brukes som erstatning, og som ikke er omfattet av jordskiftet knyttet til gjennomføringen av tiltaket.
- Ot.prp.nr. 106 (2002-2003) følger opp Løkenutvalgets anbefalinger (NOU 2002: 9). Oppnevningen av Løkenutvalget var en følge av Domstolkommisjonens⁹ innstilling (NOU 1999:19) og Strukturutvalget¹⁰ (NOU 1999: 22). Proposisjonen videreførte at jordskiftevirksomheten i Norge fortsatt skal være organisert som domstol. Administrasjonen flyttes til Domstoladministrasjonen, men ansvaret for loven blir liggende i LMD. Proposisjonen gjennomfører også noen endringer i jordskifteprosessen, som ikke synes å være forenlig med domstolprinsippene. Jeg har omtalt noen av disse lovendringene nærmere i den fjerde artikkelen.
- Ot.prp.nr. 78 (2004-2005) innfører det såkalte ”urbane” jordskifte. Jordskifteloven får to nye virkemidler i § 2 bokstav h og i. Førstnevnte er fordeling av arealverdier og kostnader med ulike felles tiltak i planområder og bokstav i avbøting av ulemper ved gjennomføring av reguleringsplan i eksisterende byggeområde. Bruk av jordskiftevirkemidler var blitt utredet av Movikutvalget (Landbruksdepartementet, 2003). Den viktigste endringen i proposisjonen er, slik jeg ser det, ny § 1 a som slår fast

⁹ Kommissjonens utredning omfattet særlig forslag om opprettelse av en sentral domstolsadministrasjon og en utredning av den arbeidsrettslige stillingen til dommerne i de alminnelige domstolene.

¹⁰ Utvalget utredet særlig den geografiske strukturen til tingrettene.

at jordskifteloven gjelder alle eiendommer hvis ikke annet er bestemt, og endringen i § 34 slik at jordskiftedomstolene heretter kan gjennomføre felles tiltak også utenfor landbruks-, natur og friluftsområder (LNF-områder) etter plan- og bygningsloven.

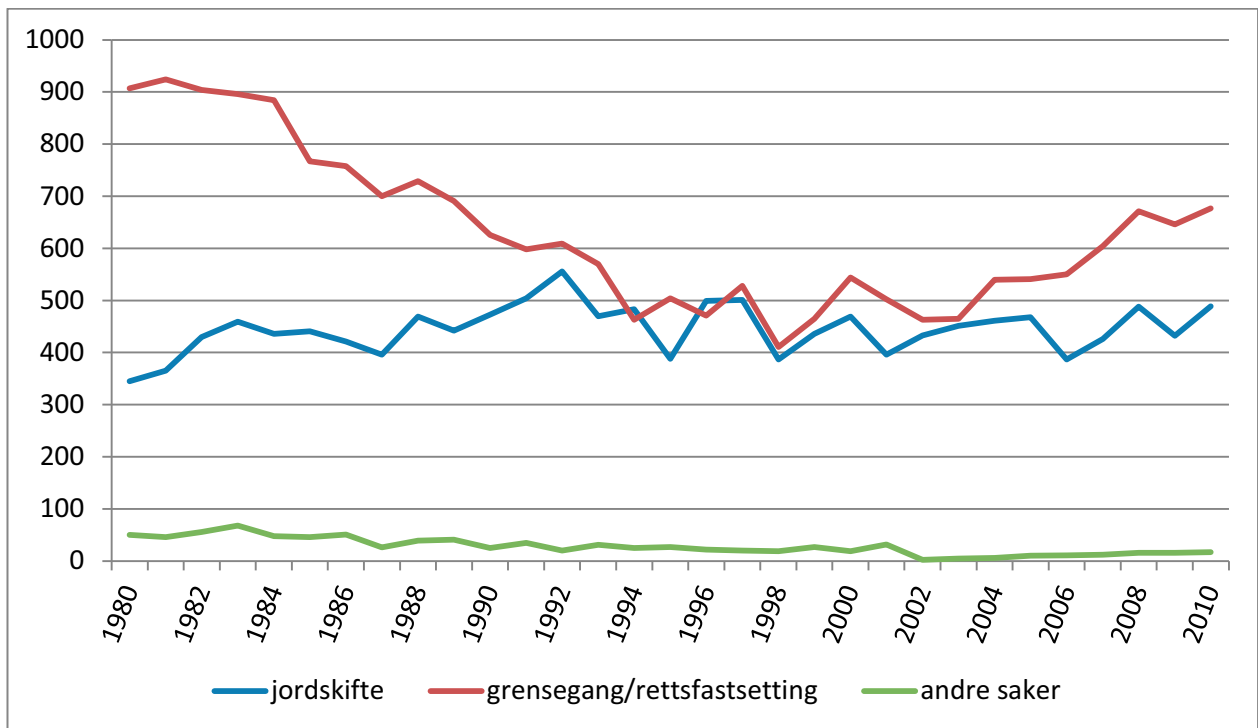
- Ot.prp.nr. 74 (2005-2006) tilpasser jordskifteloven til den nye tvisteloven. Tvistelovsutvalget (NOU 2001: 32) utredet ikke jordskiftedomstolenes prosess. Ot.prp.nr. 51 (2004-2005) som behandler ny tvistelov tar derfor heller ikke opp spørsmålet om spesialprosessen. Endringene i Ot.prp.nr 74 er en ”minimumsløsning” i påvente av en fullstendig gjennomgang av prosessreglene i den pågående revisjonen av jordskifteloven.

1.6.2. Årsmeldinger fra Jordskifteverket/jordskiftedomstolene

Årsmeldingene/rapportene fra jordskifteverket og nå domstolene i Norge inneholder en del statistisk informasjon om avsluttede og innkomne saker det gjeldende år. Etter overføringen av jordskiftedomstolene til DA blir statistikken publisert i årsmeldingen ”domstolene i Norge” som kan lastes ned på domstol.no. Eldre statistikk finnes kun tilgjengelig i papirversjon. ILP har en tilnærmet komplett samling for den aktuelle tidsperioden .

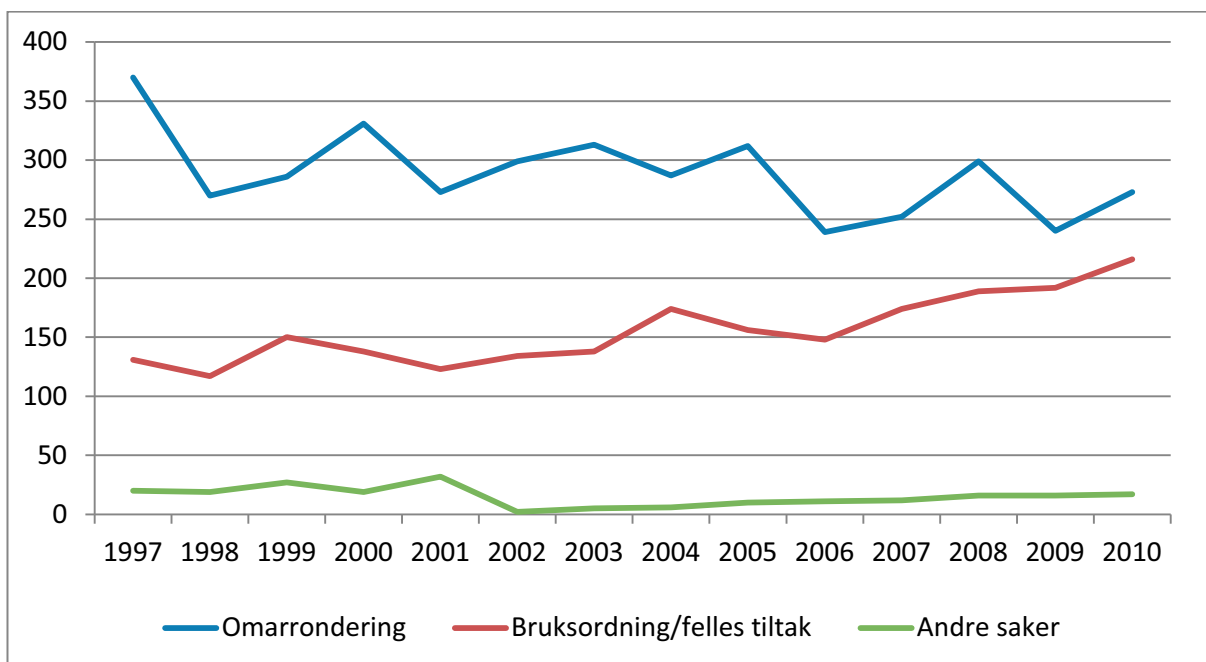
Detaljgraden i jordskiftedomstolens statistikk har økt over tid, slik at for hele tidsperioden jeg har studert er det kun mulig å få saker fordelt i tre kategorier for å kunne sammenligne utviklingen i den perioden gjeldende lov har virket. Dette er 1) rettsfastsetting, 2) rettsendring og 3) øvrige saker.

Figur 2 er en sammenstilling av antallet avsluttede saker, fordelt på jordskifte, grensegang/rettsutgreiing og andre saker fra 1980 til 2010. Figuren viser at antall grenseganger og rettsfastninger har blitt færre fra rundt 900 saker i 1980 til i underkant av 700 i 2010. Det var spesielt få saker i perioden 1991 – 2008. Antall jordskiftesaker har vært mer stabilt med i hovedsak rundt 400 – 500 saker per år. Det har vært få ”andre saker” i hele perioden, og flest av disse saker er noen skjønn eller attest på minnelig jordskifte



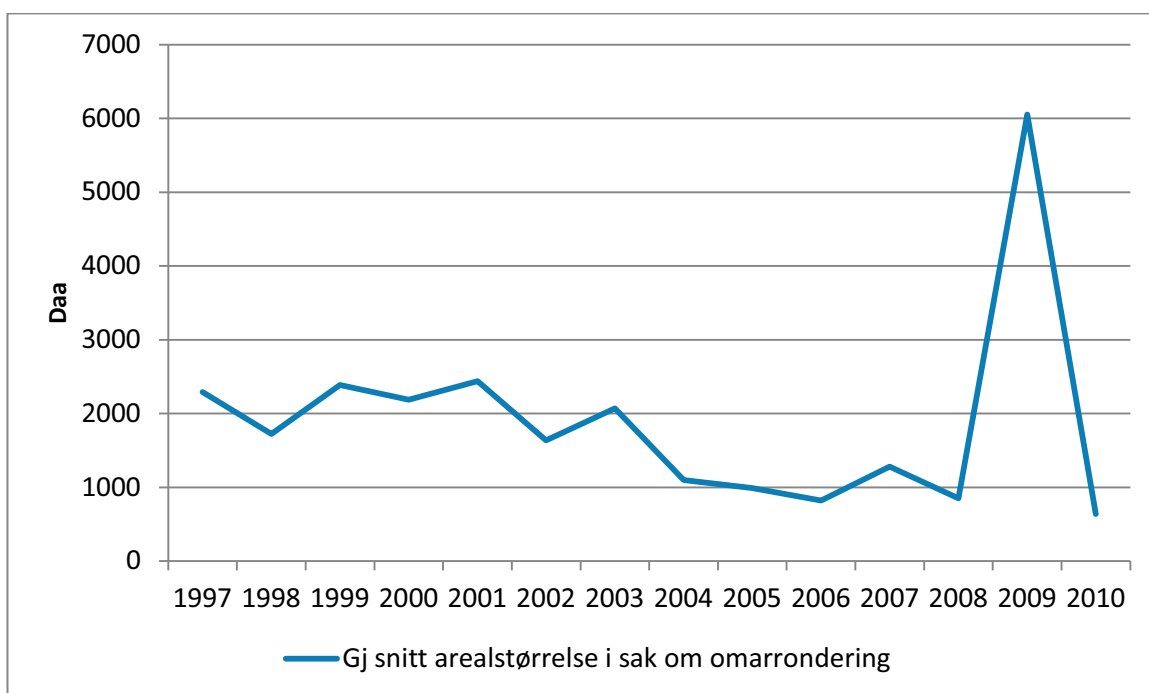
Figur 2: Antall saker gruppert etter år saken er avsluttet og hovedvirkemiddel

I årsmeldingene fra og med 1997 ble jordskifte (rettsendring) splittet i to grupper etter hovedvirkemiddel omarrondering (§ 2 bokstav a, b, d, f og g) og ”ordning” (§ 2 bokstav c og fellestiltak bokstav e), slik de vises i figuren nedenfor.



Figur 3: Antall saker avsluttet et enkelte år fordelt etter år og gruppering av hovedvirkemiddel

Figur 3 viser at antall saker med omarronding har vært gradvis men ujevnt synkende fra 300- 350 til 200- 250 saker per år i perioden, mens bruksordning/felles tiltak har en jevnt økende tendens fra rundt 100-150 saker i 1997 til i over 200 saker i 2010. Ved å fordele totalt antall daa areal i skiftefeltet fordelt på omarrondingssakene er det lett å se at det har vært en reduksjon i gjennomsnittstørrelsen på saken målt i areal. I perioden er størrelsen på areal i skiftefeltet redusert fra ca 2000 daa til under 1000 daa. Dette er framstilt i figur 4.



Figur 4: Gjennomsnittlig arealstørrelse (i daa) i skiftefeltet i saker om omarronding etter år¹¹

Det er inntatt noen flere tabeller basert på tall i årsmeldingene, bl.a. utviklingen i antall parter i sakene i vedlegg 9.

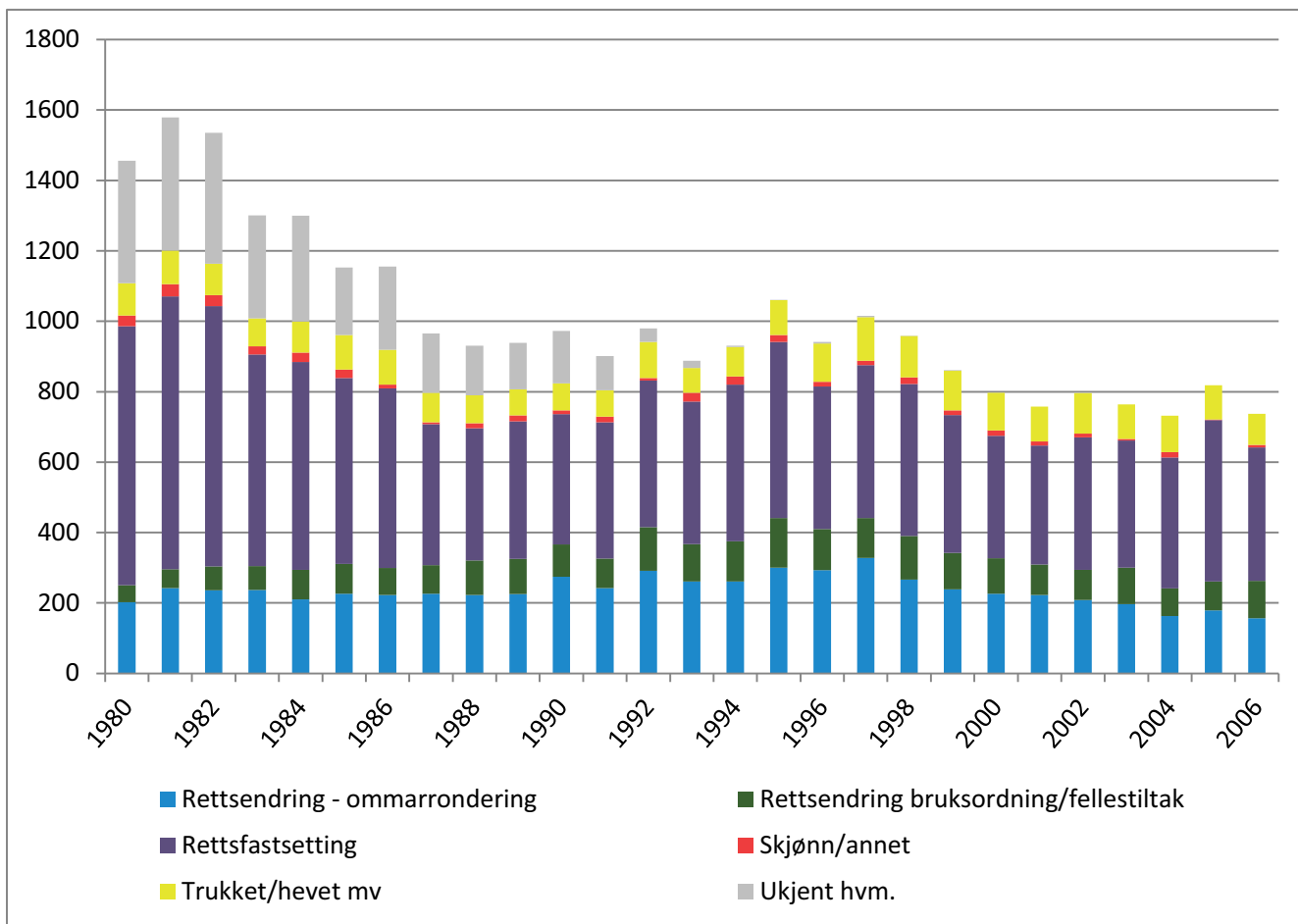
¹¹ Den store økningen av areal i skiftefeltet i 2009 skyldes en enkelt sak i Nord-Trøndelag med deling av et sameie på 1,3 mill daa.

1.6.3. Digitalarkivet

Jordskiftedomstolene har digital arkivdatabase med noe nøkkelinformasjon om avsluttede saker. Dataenes kvalitet er usikker. Den enkelte jordskifterett eksporterer selv data til basen når en sak er avsluttet og rettskraftig. Databasen finnes fritt tilgjengelig for søk etter enkeltsaker på jordskifte.no, men for spørringer og utvalg av saker er det nødvendig med tilgang til rapportgeneratoren på domstolenes interne nett. Jeg har brukt denne rapportgeneratoren til å eksportere alle saker fra 1980 til 2010 fra basen til Excel og videre til SPSS.

En sammenstilling av antallet saker etter hovedinndelingene vises i figur 5. Tallmaterialet i diagrammet er sortert etter år saken er krevd, på samme måte som sakene i min dokumentundersøkelse, og ikke år saken er avsluttet som i årsmeldingene. I den første tiden i tidsperioden jeg studerer, var det for en stor del av sakene ikke er angitt hovedvirkemiddel. Det samme gjelder opplysninger om antall parter og andre egenskaper ved saken. Dette endrer seg, men det totale antallet saker er likevel lavere enn årsmeldingene rapporterer. Et antall saker er derfor ikke overført til arkivet. Noe av forklaringen kan være lite konsekvent bruk av kjennetegn på saker som er trukket tilbake, avvist osv. Dette er saker som ikke er endt i realitetsbehandling. Det er lite trolig at dette er hele forklaringen, og jeg er derfor usikker på feilkildene i statistikken. Fro de siste årene vil fraværet av ikke avsluttede saker påvirke tallmaterialet.

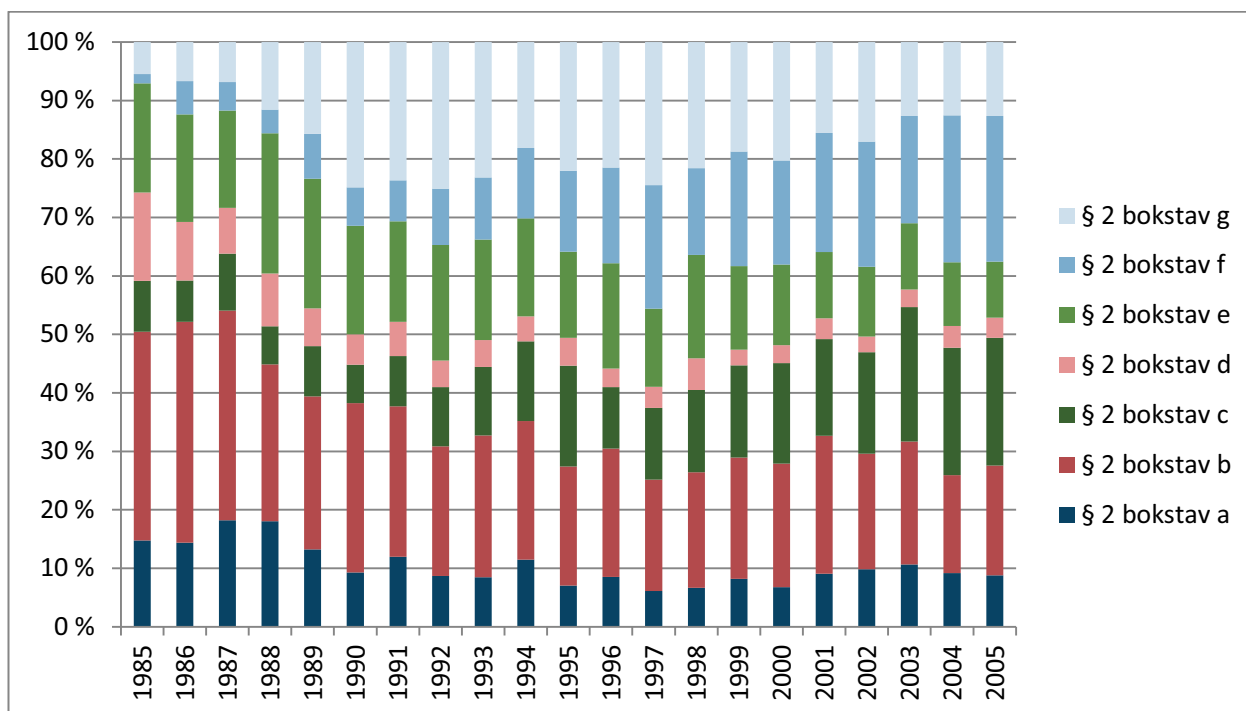
Tabell 5 illustrerer likevel noe om utviklingen antall saker fordelingen mellom rettsendring og rettsdagsettingen. Det er en nedgang i det totale antall saker, og en liten økning i adelen saker med rettsendrende hovedvirkemiddel.



Figur 5: Antall saker etter type sak og år saken er krevd (N = 27226)¹²

Videre har jeg i tabell 6 detaljert materialet ytterligere, ved å fordele de rettsendrende sakene etter hovedvirkemiddel. Som nevnt er det viktig å være klar over mulige feilkilder i dataene, men de kan likevel være med på å belyse trender i endringene. Ved å sammenlikne utviklingenstrendene i tabell 6 med utviklingstrekk i dokumentundersøkelsen så er de samme trendene tydelige. Antall saker med fordeling etter § 2 bokstav f og bruksordning etter bokstav c har økt i antall. Det er en reduksjon i antall arealbytter etter bokstav b, og felles tiltak etter bokstav e. Hvis jordskiftedommeren glemmer å fylle ut hovedvirkemiddel i saksstatistikken er bokstav a ”defaultverdi”. Det er derfor grunn til å tro at antall saker med dette hovedvirkemidlet er overrapportert.

¹² Materialet er også presentert i tabellform i vedlegg 10



Figur 6: Rettsendrende saker prosentvis fordelt etter hovedvirkemiddel og år saken er krevd (N = 7165)

1.7. Forvaltningsmessige endringer

Ulike forvaltningsmyndighetens betydning for jordskifte har kommet langt sterkere inn i eiendomsomforming og arealbruksspørsmål i domstolens arbeid og på ulike måter. Dels ved at myndighetene legger premisser for arealbruk gjennom regulering, dels ved at ulike tiltak av typen vegbygging i utmark for eksempel, krever løyve fra forvaltningsorgan. Dette gjelder ikke bare tilfeller hvor jordskifteretten behandler saker i urbane områder, som tradisjonelt er preget av mer offentlig regulering, men også innenfor jordskiftedomstolens tradisjonelle kjernevirksomhet i rurale områder.

Gjennom forvaltningstiltak *skapes ny avhengighet* og nye fellesskap. Eksempel på dette kan være jaktvald for storviltjakt, laksevald i vassdrag, planområder (utbygging) etter premisser lagt ved reguleringsplaner m.v. slik at grunneiere og rettighetshavere må samarbeide på tvers av eiendomsgrenser. I tillegg er mange tiltak i rurale områder som ikke tidligere krevde tillatelse nå regulert. Eksempler på dette er:

- *Nybygging og omlegging av veger i landbruket* Landbruksveger er unntatt alminnelig søknadsplikt etter plan- og bygningsloven, jf. § 4-3 bokstav. Det er imidlertid innført en egen godkjenningsordning; først innført med forskrift FOR 1994-04-27 nr 334: Forskrift om planlegging og godkjenning av skogsveger, senere erstattet av 1996-12-20 nr 1200: Forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål.
- *En del tiltak som bekkelukking og fjerning av åkerreiner* krever i dag tillatelse fra kommunen (som i et arealbytte kan være forutsatt skal drives sammen)
- *Fordeling av tilleggsjord* Søknadspliktig etter plan- og bygningsloven og Jordloven
- *Nydyrking* FOR 1997-05-02 nr 423: Forskrift om nydyrking (Nydyrkingsforskriften)
- *Bakkeplanering* Forskrift om anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt av 3. april 1989), som er erstattet av forskrift om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften) kap.4 om planeringsfelt.

Offentlige myndigheter spiller også en rolle etter at saken er avsluttet av jordskiftretten, og rettskraftig. Avgjørelser og andre bestemmelser av varig verdi skal jordskifteretten sørge for blir tinglyst, og opplysninger om nye eiendommer eller innmålte eiendomsgrenser skal innrapporteres til matrikkelen.

2. Avhandlingen

Utgangspunktet for avhandlingen er en antagelse om at endringene i sakene jordskiftedomstolene behandler har en sammenheng med samfunnsendringer og endringer i domstolen. Utviklingen i domstolen er en følge av reformer i justissektoren, endringer i jordskifteloven og andre lover, og ny organisatorisk tilknytning for jordskiftedomstolene.

Fokus i avhandlingen er endringer i saker behandlet av jordskifteretten, der jeg ser spesielt på sakene fra 1985 og 2005 i fire jordskifteretter. Hensikten er å undersøke og analysere i hvilken grad egenskaper ved sakene behandlet av jordskiftedomstolene har endret seg som følge av endringer i lovgiving, landbruket og samfunnet. Jeg ser på de endringene dette har medført ved egenskaper ved det materielle innholdet i sakene, så som hvilke problemer som var tema i saken, hvilke parter som deltar og hvilke virkemidler som ble brukt til å løse saken. Jeg ser også på prosessuelle endringer i behandlingen av sakene, så som hvordan reformene i domstolssektoren har påvirket sakene jordskiftedomstolen behandler.

På bakgrunn av kunnskapsstatus i faget kan jeg konkretisere noen bakenforliggende årsaker eller forhold som kan være med på å forklare endringer i jordskifte:

- Nye næringer i utmark og nye driftsformer i landbruket krever en annen eiendomsstruktur. F. eks. alle falleiere må gå sammen for å bygge ut et småkraftverk. Færre husdyrbruk, men med større dyretall krever beite på tvers av eiendomsgrenser. Eiendomsstrukturen er ikke tilpasset samfunnsutviklingen.
- Det er etablert mange flere eiendommer, jf utbygging av antall boliger og særlig antall fritidsboliger. Dette kan lede til f eks økt bruk av private vegger, og interessemotsetninger mellom ulike brukergrupper.
- Eierstrukturen er endret. Den tradisjonelle kobling mellom eier og driver i landbruket er på vei bort, jf. få jordbruksbedrifter men relativt konstant antall landbrukseiendommer.
- Lovendringer i jordskifteloven og rettspraksis har gitt jordskiftedomstolen utvidete hjemler til å bruke virkemidler i urbane områder, og således nye typer eiendommer og problemer som jordskiftedomstolen kan behandle.

- Det er innført ny lovgiving av prosessuell og administrativ art som stiller nye og endrede krav til hvordan jordskifteretten gjennomfører sakene.
- Reformene i domstolene med opprettelsen av DA og overføringen av jordskiftedomstolene til DA

I tillegg vil jeg undersøke nærmere hvilke endringer i samfunnet generelt og landbruket og jordskifte spesielt som har ført til endringer i innhold og gjennomføring av jordskiftesaker. Mer konkret er mine problemstillinger:

Hvordan saker behandlet av jordskiftedomstolene har endret seg i form og innhold som følge av:

- endringer i arealbruk/ -utnyttelse og nye driftsformer
- endringer i eiendomsstruktur og eierstruktur
- materielle og prosessuelle endringer i jordskifteloven
- ny organisatorisk tilknytning for jordskiftedomstolene

Prosjektet mitt har omfattet hva jordskifte er, hvorfor vi driver med jordskifte og hvordan det har utviklet seg de siste 30 år. Målet har vært å påvise endringer for deretter å diskutere disse. Det er flere årsaker til utviklingen. Jeg er opptatt av å prøve å se sammenhenger, og analysere hvordan flere ulike utviklingstrekk spiller inn og påvirker hverandre, og at når lovgiver har tatt overordnede valg, har dette konsekvenser også for innholdet i sakene. Underveis i arbeidet har særlig domstolsfokuseringen, og hvilke konsekvenser det har hatt for jordskiftedomstolens virksomhet blitt en mer vesentlig del av endringsdiskusjonen. Dette gjelder ikke minst de store endringer i saksbehandling og saksgjennomføring som har skjedd i perioden.

2.1. Metodisk utgangspunkt i avhandlingen

Avhandlingen har et empirisk utgangspunkt. Jeg har studert saksdokumenter fra avsluttede jordskiftesaker for å bruke disse til å påvise endringer i egenskaper ved sakene, for så å diskutere disse endringene og utviklingen av jordskiftedomstolene. Jeg vil i det følgende reflektere over metoden jeg har anvendt. Jordskiftefaget er slik jeg har framtilt det i kap. 1.2 en ung akademisk disiplin, og jeg har derfor funnet å ta med en slik beskrivelse, selv om

forskere i mer etablerte vitenskapelige disipliner kanskje vil være av en annen oppfatning av hva det er nødvendig å ta med i avhandlingen.

Jeg starter ikke uten kunnskap om jordskiftesakenes innhold, og hvordan de gjennomføres. Jeg har med meg min egen erfaring fra å ha arbeidet som jordskiftedommer, og kunnskap fra profesjonen jeg har arbeidet i slik jeg har beskrevet i kunnskapsstatus i kap 1.3.

2.1.1. Adaptiv teori

Utgangspunktet mitt har derfor vært en eksplorerende studie uten presise hypoteser som kan testes (operasjonaliseres) eller empiri å utvikle forklarende teori på grunnlag av. I den vrimmel som finnes av metodebeskrivelser har jeg støttet meg til Layder (1998). Han har forsøkt å skape en syntese av styrkene i induktiv og deduktive metode gjennom sin oppstilling av ”adaptive theory”. Utgangspunktet for framgangsmåten er at *”theory both adapts to, or is shaped by, incoming evidence at the same time as the data themselves are filtered through (and adapted to) the extant theoretical materials that are relevant and at hand”* (Layder, 1998, s. 38). Han forsøker dermed å kombinere bruk av eksisterende teori med teori generert på bakgrunn av dataanalyse i utformingen og gjennomføringen av empiriske undersøkelser (ibid s. 1).

Teoriutvikling blir dermed en kontinuerlig og integrert prosess. Layder uttrykker det slik (s. 3) *“...theorizing [...] be understood as a continuous process which accompanies the research at all ‘stages’ rather than as a discrete aspect that is only relevant at the beginning or end of data gathering”*. Studien er en åpen prosess hvor teori og empiri kan virke refleksivt. Empirisk materiale blir dermed mer *”en samtalepartner i en kritisk dialog en ...en guide der giver den endelige validering”* (Alvesson & Kärreman, 2005, s. 122).

I følge Layder (1998, s. 150-151) eksisterer det et teoretisk rammeverk for metodebruk som er relativt varig siden det tilpasser seg empiriske data refleksivt og ikke automatisk. Teoretiske forforståelser og rammeverk påvirker slik sett problemstillingen, (valg av datakilde, innsamling) og tolkningen av empirien, men empirien påvirker også teorien (refleksivitet). Teori og empiri står i et dialektisk forhold til hverandre. Layder ser ikke på rammeverket som uforanderlig, siden det gjennom rekonfigurasjon er i stand til å tilpasse seg

ny informasjon og tolkninger (Layder, 1998). I løpet av forskningsprosessen foregår det en vekselvirkning mellom teori og empiri, hvor begge tilpasser seg hverandre.

Adaptiv teori kombinerer bruken av eksisterende teori eller orienterende konsepter for å skape orden i data, men samtidig tilpasser teorien eller konseptene seg mønstrene som etter hvert fremkommer i empirien. Tilpasningen kan bestå av små endringer eller grunnleggende forandringer i teorier, inkl. forkasting av eksisterende kategorier, modeller eller forklaringer eller utvikling av nye (Layder, 1998). I arbeidet er særlig fokuset på endringene i saksbehandling, og profesjonalisering som har utviklet seg som en følge av hva empirien har kunnet fortelle. Dette kombinert med de institusjonelle endringer knytt til organisering og fokusering på domstolsrollen som er analysert i den tredje artikkelen.

Teoriutvikling er en ambisiøs målsetning. Målsetningen for prosjektet har snarere vært å problematisere eksisterende oppfatninger, og påpeke ulike elementer som muligens bør inngå i en forklaringsmodell eller være gjenstand for videre undersøkelser. Det empiriske materialet anses dermed som ”...en potensiell ressource i forhold til at utvikle teoretiske ideer gjennom en aktiv mobilisering og problematisering af eksisterende teorier og rammer” (Alvesson & Kärreman, 2005, s. 121).

Teori brukes for å belyse og tolke sakene og jordskiftedomstolenes utvikling, men empirien anvendes og for å ”utfordre...og illustrere teori” (ibid). For eksempel har jeg brukt økonomisk teori om transaksjonskostnader¹³, og hvordan jordskifte er et verktøy for å redusere disse. I den tredje artikkelen diskuteres betydningen av institusjonell tilknytning for utviklingen av jordskiftedomstolen. Til hjelp i analysen brukes noen begreper fra systemteorien utviklet av Niklas Luhmann (Moeller, 2006; Reese-Schäfer, 2009) og teorier om stivhengighet anvendes for å analysere utviklingen til domstolen, og analysen viser at organisatorisk tilknytning og reformer i domstolene har hatt stor innvirkning på jordskiftedomstolenes utvikling. Slik sett gir anvendelsen av deler av systemteorien innsikt i sammenhengen mellom sannfunnsutvikling, politiske beslutninger og utviklingen i jordskiftedomstolene.

¹³ For beskrivelse av noen relevante teorier, og deres anvendelse for ”jordskiftetforskning” viser jeg til min første artikkel “Jordskifte i teoretisk perspektiv” (Bjerva & Sevatdal, 2009).

2.2. Dokumentundersøkelsen

Enheten i dokumentundersøkelsen er en sak krevd for jordskifteretten i 1985 og 2005. Undersøkelsen gjennomføres som en dokumentanalyse hvor det er sakenes dokumenter som er kilden til informasjon. Dokumentene består av rettsbøker, brev og prosesskriv fra parter og eventuelle sakkyndige og annen dokumentasjon produsert av retten. Jeg håper at framgangsmåten i undersøkelsen ”*indebærer således en ret åben tilgang, hvor det gælder om at tilvejebringe et rig, multifacetteret casestudium, hvor man følger opp på uventede fenomener*” (Alvesson & Kärreman, 2005, s. 137).

Målet har vært å samle inn et bredt utvalg av saker. Denne bredden har vært et utgangspunkt i vurderingen av om jordskifte er i endring, og type endringer. Jeg har derfor valgt jordskiftesaker som varierer både i virkemiddelbruk og geografisk plassering, slik at også lokale kulturelle forskjeller i jordskiftedomstolenes arbeidsoppgaver og arbeidsmåte er en del av undersøkelsen. Dette har gitt et robust utgangspunkt for å drøfte endringene i sakene jordskiftedomstolene behandler.

Yin (2009) beskriver ekstern validitet som i hvilken grad funnene kan generaliseres. I drøftingen av de sentrale jordskifteprinsippene er det viktig å illustrere spennvidden av både kontekst og saker retten arbeider med. Det er selvsagt viktig om et funn er et enkelt tilfelle eller et av flere, men det er ikke representativitet som er målet. Målet er å kunne si noe om analysene og teoretiseringen kan generaliseres utenfor det enkelte case slik det er beskrevet av (Yin, 2009, s. 43): ”*In analytical generalization the investigator is striving to generalize particular set of results to some broader theory*”.

Jordskiftedomstolene varierer i størrelse slik at antall saker og bemanning over tid vil ha en sammenheng. Soknegrensene er illustrert i kartet i vedlegg 5, som sammen med oversikten over bemanning og egenskaper ved soknet vist i vedlegg 6 gir et bilde av de enkelte jordskiftedomstolene. Den enkelte jordskifterett varierer mellom 3 og 19 medarbeidere. Seks av jordskifterettene har kun en dommer. Det er forskjeller i arbeidsmåte mellom kontorene og mellom dommerne. Dette har påvirket hva det er mulig å hente ut av dokumentene, f eks hvor detaljert rettsbøker er skrevet. I utvelgelsen av jordskifterett har jeg ikke valgt blant de minste domstolene med kun en dommer.

Som tilfang av empiri over hvordan innholdet i jordskiftesaker har endret seg vil jeg samle inn data fra fire jordskifteretter. Jeg valgte å holde Nord-Norge utenfor siden de har spesielle eiendomsforhold og relativt få saker.

Vedlegg 3 gir oversikt over antall innkomne krav om sak for jordskifteretten i perioden 2004 - 2008, men sier ikke noe om sakens størrelse eller kompleksitet. Omfanget av empiri jeg har samlet inn har vært en avveining mellom tidsforbruk, ressurser og økt validitet ved flere antall enheter som undersøkes.

For å illustrere diversitet i type problemstillinger som bringes inn for jordskifteretten har jeg valgt den mest urbane domstolen, Akershus og Oslo jordskifterett. Retten er litt over middels størrelse i med 3 dommere og 39 innkomne krav i 2009 da utvalget ble gjort. Den er nærmest min bolig og kontor, og derfor et egnet sted å begynne. Deretter ønsket jeg en jordskifterett med mindre grad av urbanisering og et levende landbruk. Det var flere å velge blant, men jeg valgte Valdres jordskifterett. Størrelsesmessig er den noe under gjennomsnittet, men ikke blant de aller minste.

Sør-Trøndelag jordskifterett er den desidert største jordskifteretten i Norge, målt både i antall saker og antall dommere. Soknet er også rimelig stort i antall innbyggere og areal. Sør-Trøndelag fylke er variert med Trondheim by og rurale landbruks- og utmarksområder. Det har etter mitt syn gitt god representativitet å velge denne jordskifteretten. Til sist en av jordskifterettene på Vestlandet, Nord- og Midhordland jordskifterett. I tillegg til større geografisk spredning ved å omfatte både Midt-Norge, Østlandet og Vestlandet i undersøkelsen er argumentet for å velge Nord- og Midhordland det samme som Sør-Trøndelag, en kombinasjon av rurale og urbane områder i soknet.

Til å illustrere utviklingen har jeg registrert data fra alle sakene ved disse fire jordskiftedomstolene i to utvalgte år. Det var naturlig å velge saker avslutta eller krevd gjeldende år. Sakene nummereres i jordskifteretten i den rekkefølge de kommer inn. Det var derfor enklere å velge saker etter det år de er krevd enn når den enkelte sak ble avsluttet. Tema i avhandlingen er hvordan jordskifte har endret seg. Jeg har valgt så gamle og nye saker som mulig, En sak utvikler og endrer seg fra krav kommer inn til saken avsluttes. Hvilke virkemidler som anvendes i løsningen er derfor ofte ikke klart på kravtidspunktet. En

del av egenskapene ved sakene jeg ønsket å registrere om saksgangen, avgjørelsesform for eksempel, vil ikke være komplett før saken er avsluttet og rettskraftig. Gjennomsnittsalderen for slutta saker ved mine fire utvalgte domstoler var i 2008; Sør-Trøndelag, 2,6 år, Akershus og Oslo 1,3 år, Valdres 1,3 og Nord- og Midhordland 1,7 år (Domstoladministrasjonen, 2009, s. 97). Sør-Trøndelag jordskifterett har lengst saksbehandlings- og ventetid og vil derfor være styrende for mine valg. Ved å velge året 2005 var derfor de fleste av sakene avsluttet. En mindre omorganisering av enkelte av dømene bl.a. Valdres jordskifterett trådte i kraft 1.1.1985. Jeg valgte derfor 1985 og 2005, slik at soknegrensene er identiske for de valgte domstolene. Det ble krevd i alt 322 saker ved de valgte domstoler de to angjeldende år. Av disse viste gjennomgangen at 36 krav om sak ble av trukket tilbake av rekvirenten, av andre grunner hevet eller avvist uten at det resulterte i et materielt resultat. I en sak mangler saksmappa, og to saker ble behandlet sammen med andre. Jeg satt igjen med, slik det framkommer i tabellen nedenfor, i alt 283 saker i undersøkelsen.

Tabell 2: Totalt antatte krav ved de fire utvalgte domstolene

Totalt antall saker	322
Hevet/avbrutt/trukket	36
Behandlet sammen med annen sak	2
Saksmappe mangler	1
Antall saker i utvalget	283

Hvordan sakene i utvalget fordelte slik mellom de fire domstolene er vist i tabell 3:

Tabell 3: Antall jordskiftesaker i undersøkelsen fordelt etter jordskifterett og år (N=283)

Jordskifterett	1985	2005	Sum
Akershus og Oslo	17 (11 %)	24 (18 %)	41 (14 %)
Valdres	30 (20 %)	29 (22 %)	59 (21 %)
Nord- og Midhordland	35 (23 %)	21 (16 %)	56 (20 %)
Sør-Trøndelag	70 (46 %)	57 (44 %)	127 (45 %)
Sum	152 (100 %)	131 (100 %)	283 (100 %)

De 283 sakene i utvalget utgjør 15 % av det totale antall saker som kom inn til jordskiftedomstolene i de utvalgte to årene. Tallene viser noen færre innkomne saker i 2005 enn i 1985. Denne nedgangen samsvarer med nedgangen som også framkommer i jordskiftedomstolenes landsstatistikk (Domstoladministrasjonen, 2011; Landbruksdepartementet, 1986). Statistikken viser en nedgang på 20 % prosent fra 1985 til 2005. For de siste tre år er antall krav igjen økende.

2.3. Registreringsskjema

Utgangspunktet for utarbeidelsen av registreringsskjemaet har vært forskningsspørsmålene jeg har stilt, kombinert med refleksjoner i teoriene og begrepsdefinisjoner i disse. Oppbygningen av registreringsskjemaet vil være en kombinasjon av hvilken informasjon det har vært mulig å hente ut ved å lese dokumentene, arbeidsomfang og hva som har vært relevant empiri for mine forskningsspørsmål.

Registreringsenheten er den enkelte sak basert på saksdokumentene. Registreringene begynner med noen grunnleggende data om alle sakene. Noen av grunndataene hentet jeg ut på forhånd fra jordskiftedomstolenes arkivprogram, jf. kap. (Alvesson & Kärreman, 2005, s. 122). Dette var informasjon om prosessen, så som avgjørelsesform osv. Deretter er det registrert empiri som er mer direkte koplet til problemstillingen. *Antall parter* er sentralt i å forstå sakens omfang. Med antall menes eiendommer som har vært behandlet som en enhet i saken. Bortsett fra i saker om deling av eiendom, som det etter mitt syn ikke gir mening å

benevne eiendommen som skal deles som en part, men et antall parter etter antall enheter den blir delt i. Jeg registrerte også hvor mange som er oppført som naboeiendommer, bruk av prosessfullmektig, og om det er meddommere i saken

Egenskaper ved løsningen av den enkelte sak er viktig for å beskrive hvordan trenden i bruk av virkemidlene i jordskifteloven har endret seg. Sentralt er hovedvirkemiddel, men minst like viktig er *hvilke virkemidler som ble brukt til å løse saken*. Dette sier mye om hva saken gikk ut på, og kompleksiteten i saker hvor flere virkemidler er i bruk. Dette har vært med å på å beskrive i hvor stor grad saker er både rettsfastsettende og rettsendrende.

I saker med hovedvirkemiddel i § 2 har jeg registrert partenes holdning til kravet på fremmingstidspunktet. Dette har vært med å danne et bilde av hva partene etterspør fra jordskifteretten. Registreringen av hvorfor sak blir krevd, går inn i forholdet mellom partene på fremmetidspunktet, og dannet et bilde av jordskiftedomstolenes funksjon ved gjennomføringen av saken. Funnene her har belyst om partene etterspør:

- jordskiftedomstolenes myndighet til å tvinge den uvillige med,
- rollen som mekler eller beslutningstaker mellom de for så vidt villige, men som ikke kan bli enige om løsningen eller
- Jordskiftedomstolen som gjennomfører for løsninger partene allerede er enige om.

Jeg har inndelt de rettsendrende sakene i tre kategorier:

- Uenighet om fremme av saken,
- enighet om fremme - men uenighet om hele eller del av løsningsforslagene (slik de fremsto på fremmingstidspunktet), eller
- enighet om hvordan sakene løses - men at man må eller ønsker at jordskifteretten skal stå for gjennomføringen.

I tillegg finnes det saker som begynner som grensegang eller rettsutgreiing og som under sakens gang blir utvidet til også å omfatte rettsendring.

Å registrere om interessene i sakene er mindre homogene over tid, og om jordskiftedomstolene har utvidet sitt virkefelt har jeg gjort, ved å registrere hvilke ”typer”

eiendommer og parter som er med i saken. Men det har vært for omfattende å telle antallet av f. eks. gardsbruk eller fritidseiendommer i den enkelte sak, jeg har derfor registrert hvilken av kategorien, bolig, fritidseiendom, innmark, utmark og annen eiendom som forekommer i saken. Jeg har registrert partenes tilknytning til eiendommen, ved å registrere hvor mange parter som har postadresse i kommunen eiendommene i saken ligger. Dette har vært mye enklere å registrere, ved bruk av rettsbøker og postforkynningslister i saksdokumentene.

Funnene har også bidratt til å utvikle kategoriene egenskapsdataene er inndelt i. Yin (2009 s. 69) beskriver det slik:

“An investigator should be adaptive and flexible so that newly encountered situations can be seen as opportunities, not threats.

Registreringene skal lede til nye forskningsspørsmål, og framfor alt skal de kunne brukes til å diskutere og drøfte spørsmålene. Yin (2009) beskriver dette som intern validitet i studien. Det er ikke så lett å vite på forhånd, hva som kan vise seg å bli interessant. Jeg hadde derfor et tekstfelt hvor jeg kunne notere relevante stikkord som falt utenfor registreringsskjemaets faste spørsmål og svarkategorier.

2.4. Dokumentanalyse som metode

”Formelt er et dokument en inskription i fysisk form. Inskriptionen gjør det mulig at fæstne et udtryk for en eller anden begivenhet, beslutning, transaktion eller liknende. Dokumentet er således objektiviseret social virkelighet” (Dahler-Larsen, 2005, s. 241).

Holme og Solvang (1996, s. 120) beskriver en kildes karakter og kvalitet. Rettsbøker og rettsdokumenter har en homogen karakter. Det er den samme typen dokumenter. Det er standard krav til utforming, arkivering, nummerering osv. Materialet mitt har en høy grad av fullstendighet og god systematikk det har vært lett å finne fram i. *”En kilde er et tidshistorisk dokument. I det ligger det at kilden gjenspeiler den forståelse og kunnskap som var rådende i opphavssituasjonen (Holme & Solvang, 1996, s. 130).* Kilden sier oss på samme måte noe om den tidshistoriske situasjonen den ble til. Det er viktig å sette kilden i den historiske kontekst for å få en korrekt forståelse av kilden. Men dette er en vekslevirkning. Kilden i seg

selv gir også en forståelse av historisk utvikling. Det har vært en utvikling i saksbehandlingsregler og krav til dokumentasjon fra 1985 til 2005. Dette kan ha betydning for hva det er mulig å få ut av det eldste materialet, og må også vektlegges i tolkningen. Jeg tror det kan være lett å bli for kritisk til hva en i dag ville oppfatte som mangler f.eks ved protokollføring. Samtidig har jeg prøvd å være åpen for at manglene betyr at det er en del av historien som ikke er beskrevet.

En kilde kan være normative (vurderende), kognitive (berettende) eller gjerne begge deler. En kan også skille mellom fortidsrettede og framtidrettede kilder eller utsagn. Sammenstilt i en tabell kan en identifisere fire hovedformer for kilder.

Tabell 4: Skille mellom ulike kilder

	<i>Fortidsrettet</i>	<i>Framtidsrettet</i>
<i>Kognitiv</i>	Berettende	Forutsigende
<i>Normativ</i>	Vurderende	Programmatisk

Kilde: (Holme & Solvang, 1996, s. 120)

En rettsbok fra en jordskiftesak kan plasseres i alle disse fire kategoriene. Normative referanser som generelle målsetninger med jordskifte, regler, og framgangsmåter. Rettsfastsetning slår fast hva som er gjeldende rett mellom partene. I stor grad handler dette om å vurdere hva som har skjedd, hva som ble avtalt eller hva som ble bestemt osv. I rettsendrende saker foretar jordskifteretten en vurdering av hva som vil være tjenlig utforming av eiendommer og rettigheter. I dette ligger en vurderingen av dagens og framtidens situasjon.

Rettsbøker skrives ikke med forskning for øye, eller med forskere som målgruppe. Primært er det sakens parter som er mottaker, og det er jordskiftedommeren eller den samlede retten bestående av dommer og meddommere som er avsender. Rettsboka inneholder referater fra rettsmøtene, og de avgjørelser retten har bestemt. Jordskiftedommeren er fortelleren i rettsboka. Partenes anførsler, rettens vurderinger beskrives gjennom hans eller hennes briller. Selv om det å kreve sak må gjøres skriftlig har vi i Norge et umiddelbarhetsprinsipp som grunntanke i rettergangen. Saken skal avgjøres ved muntlige forhandlinger.

Jordskiftedommeren protokollerer det som er lovbestemt, eller ansees å være nødvendig. Hva som er nødvendig av hensyn til saken, er ikke nødvendigvis hva jeg som forsker ville synes er relevant. I mange saker finnes godt med skiftlige brev eller prosesskriv fra parter og advokat. Disse vil gi utdypinger og korreksjoner til rettsbokas fortelling. Målsetningen om en god reliabilitet er oppnådd hvis neste forsker som velger de samme prosedyrer og studerer de samme sakene, kommer fram til de samme funn og konklusjoner (Yin, 2009).

Kildene er offentlige dokumenter, tilgjengelige for alle og enhver i ikke anonymisert form. Statistikkprogrammet SPSS er et etablert dataprogram. Jeg har brukt det som verktøy til å registrere nøkkeldata om sakene, og analysere egenskapene ved sakene som er kvantifiserbare.

I saker med rettsendring, har jeg tatt kopi av rettsbøkene. Disse er samlet i et sett permer på mitt kontor, sortert etter domstol, år og saksnummer. Registreringsskjemaet er vedlagt i vedlegg 8.

Jeg tar min ballast som jordskiftedommer med meg i arbeidet. Jeg har lang erfaring i å lese den type dokumenter kildene består av. Dette gjør en dokumentundersøkelse svært velegnet. Jeg er godt inne i faget og den terminologi som benyttes. Dette kan selvfølgelig gjøre meg forutinntatt enten som positivt innstilt til bruk av jordskifte eller overkritisk og skeptisk til dommerstandens arbeid. Utkast til artikler har vært lest av både forskerkolleger og dommere i jordskiftedomstolene. Mange har kommet med gode og konstruktive innspill.

2.4.1. Erfaringer og spørsmål fra pilotundersøkelsen

Hovedformålet med en pilotstudie var å videreutvikle datainnsamlingen til den endelige undersøkelsen, samtidig som piloten også inngår i materialet. Metodisk kan dette forbedre den logiske oppbygningen av registreringsskjemaet også utvelgelse av teori, og interaksjonen mellom teori, spørsmål og empiri, bør drøftes som del av gjennomføring og evaluering av pilotstudien (Yin, 2009). Dette kan lede til en presisering eller justering av forskningsspørsmål og utvikling av hypoteser. Yin (2009) beskriver tre teknikker for å øke

eller styrke prosjektets validitet. Den første er å ha flere typer kilder, den andre å sørge for å bygge opp beviskjeder allerede i datainnsamlingsfasen og til sist å la nøkkelinformanter lese utkastet til artikler.

Pilotregistreringene omfatter alle saker krevd i 1985 og 2005 ved Akershus og Oslo jordskifterett, totalt 40 saker. Opprinnelig var planen å registrere alle rettsendrende saker, og et utvalg rettsfastsettende. Pilotundersøkelsen viser at saksstatistikken i noen tilfeller er ufullstendig eller feilaktig. Jeg har derfor funnet det riktig å registrere alle sakene.

Hovedinntrykket i saksdokumentene fra 1985 ved Akershus og Oslo jordskifterett er at materialet er knapt og ikke alltid gir et fullstendig bilde. Rettsbøkene er kortfattet skrevet, og det er lite skriftlig saksforberedelse. Bakgrunnen for saken og problemene som har utløst den blir dermed kun en fortolkning av kravskjema, og rettsbok. Det er en del saker som ikke blir fremmet av retten, eller det blir kort slått fast at vilkårene for å gjennomføre saken er oppfylt uten en drøfting av disse, eller partenes argumenter. Rettsforlik er mye brukt som avgjørelsesform også i enkelte rettsendrende saker.

Å registrere antall parter har vært uventet arbeidskrevende. Saker utvides underveis, deler avsluttes, parter dør, og nye kommer til. Ut ifra mitt materiale kan det konstateres at jordskiftedommerne generelt har vært lite opptatt av å protokollføre endringer i partslista under sakens gang, og i 1985 (før den elektroniske saksdatabasen "admin") er antall parter ofte uklart. Jeg har forsøkt å forholde meg til partslista mot slutten av saken, i den tro at den vil være mest oppdatert, men med en del åpenbare korreksjoner. En fortolkning av den knappe rettsbokskrivningen kan være at partene i stor grad er omforent om hva som må gjøres. Men det er usikkerhet knyttet til et slikt standpunkt.

Jordskifteloven åpner i § 88 for grenseregulering/makebytte i en grensegangsak. Registreringene i pilotundersøkelsen viser at det har vært mye i bruk, og jeg har derfor definert det som et eget virkemiddel, til tross for at dette ikke er sett på som et hovedvirkemiddel. Jeg har derfor skilt mellom grensegang som ren rettsfastsetting, og de saker hvor det har vært grenseregulering/makebytte i forlengelsen av en grensegang. Dette er saker hvor makebytte eller grenseregulering er eksplisitt nevnt. Det kan være tale om større

arealer. Tilfeller hvor det kun er tale om utretting av grensa, eller partene har blitt enige om en hensiktsmessig grense er kategorisert som ”ordinær” grensegang.

Hvilke interesser partene har i eiendommen/ressursen i saken er det vanskelig å trekke ut av 1985 materialet. Det er et funn i seg selv at jordskifteretten er lite opptatt av dette..

Materialet fra 2005 er mer utfyllende. Rettsbøkene skrives generelt noe mindre summarisk, og det er ofte en skriftlig saksforberedelse fra både parter med og uten prosessfullmektig.

Nye saksbehandlingsregler gir mer homogen rettsbokføring.

3. Artikkene i avhandlingen

Avhandlingens kjerne består av fire artikler. To av artiklene er publisert mens de to andre innsendt til vurdering. En oversikt over navn og status for artiklene følger av tabell 5 nedenfor.

Tabell 5: Tittel og status for artiklene i avhandlingen

Nr.	Tittel	Publisering
1.	Jordskifte i teoretisk perspektiv Medforfatter: Hans Sevattal	Øyvind Ravna (red.) Perspektiver på jordskifte (2009), Gyldendal Norsk Forlag Utgitt til jordskiftedomstolenes 150 års jubileum.
2.	Jordskifte i endring – revolusjon eller evolusjon? - En dokumentundersøkelse av jordskiftesaker	Kart og Plan (3) 2011, Fagbokforlaget
3.	Jordskiftedomstolene – fra agrar reformator til vokter av Justitia	Tidsskrift for Eiendomsrett (4) 2011, Gyldendal Akademisk (utgitt 2012).
4.	Jordskiftedomstolene og forvaltningsmyndighetene – to kokker og ingen oppskrift?	Innsendt til vurdering i Kart og Plan.

Den første artikkelen presenterer en kombinasjon av noen historiske utviklingstrekk og utvalgte teoridannelser relevante som verktøy i en analyse av jordskiftedomstolene. Artikkelen var et teoretisk utgangspunkt i avhandlingsarbeidet, og er publisert før dokumentundersøkelsen ble gjennomført. Artikkel 2, 3, og 4 bygger på empirisk materiale fra undersøkelsen. Etter gjennomføring av dokumentundersøkelsen presenteres hovedfunnene i undersøkelsen i artikkel 2.

Økt fokus på domstolsrollen i saksbehandlingen i jordskiftedomstolen av sakene krevd i 2005 var et av funnene i undersøkelsen. Dette kombinert med interessen min for reformene i domstolssektoren ledet til fokuset i artikkel 3 på hvilken betydning overordnede institusjonell tilknytning har hatt for utviklingen av jordskiftedomstolen. Til å analysere utviklingen valgte jeg derfor i denne artikkelen et systemteoretisk perspektiv.

I den fjerde artikkelen har jeg arbeidet videre med fokuset på domstolsrollen. Artikkelen bygger videre på artikkel 3, men har i stedet for et overordnet systemperspektiv, fokus på en analyse av omfanget av koblingen mellom jordskifteretten og forvaltningsmyndighetene i behandlingen av den enkelte sak. Dette gjelder saker behandlet av jordskiftedomstolen hvor det er nødvendig med innhenting av informasjon eller tillatelse fra offentlig myndighet.

I de følgende kapitler er en kort presentasjon av de fire artiklene.

3.1. Artikkel 1: Jordskifte i teoretisk perspektiv

I den første artikkelen drøftes jordskifte med utgangspunkt i et utvalg samfunnsvitenskapelige teorier. Ambisjonen med artikkelen var å analysere, og dermed å bidra til å forstå jordskifte ut i fra et teoretisk samfunnsvitenskapelig perspektiv. Artikkelen presenterer og bruker teoritilfanget, sammen med en historisk og geografisk kontekst. Altså; jordskifte i tid og rom i teoretisk perspektiv. Artikkelen ser på utviklingen av den institusjonaliserte jordskiftevirksomheten i Norge som en institusjonalisert «tjeneste» som staten etablerer, organiserer og opprettholder.

Artikkelen drøfter begreper som institusjoner, transaksjonskostnader, aktøradferd, spillteori for så å bruke dette til å drøfte innholdet i den rettendrende virksomheten til jordskiftedomstolene.

3.2. Artikkel 2: Jordskifte i endring – revolusjon eller evolusjon? - En dokumentundersøkelse av jordskiftesaker

Den andre artikkelen presenterer hovedfunn i dokumentundersøkelsen. I hovedsak samsvarer funn i undersøkelsen med den generelle oppfatningen av utviklingen i jordskiftedomstolenes oppgaver. Målt i hovedvirkemiddel er om lag like mange av sakene rettsfastsettende som rettsendrende. Bruk av rettsutgreiing er økende fra 1985 til 2005. En del av grensegangssakene har jeg kategorisert som rettsendring, som følge av arealbytter eller grensereguleringer. Dette nyanserer oppfatningen av grensegang som rettsfastsetting på 1980-tallet noe.

Bruksordning er det mest brukte hovedvirkemiddelet i § 2. I 15 % av sakene er dette anvendt. Et viktig, men ikke overraskende funn, er at det er mye forhandling og mekling i sakene. Forhandling og mekling er imidlertid ikke noe nytt i jordskiftedomstolene, men har blitt sett på som domstolens fortrinn i forhold til de alminnelige domstolene. Innføringen av rettsmekling¹⁴ blir derfor ikke et spørsmål om å begynne å mekle, men mekling gjennomført på en ny måte. Saker ender også ofte opp med å løse flere spørsmål enn det som opprinnelig var omfattet av kravet. I flere saker har det vært i bruk mer enn ett virkemiddel, samtidig som det har vært en reduksjon i store saker med flere enn tre anvendte virkemidler. Eksempler på typiske kombinasjoner av rettsfastsetting og rettsendring er grensegang etterfulgt av et arealbytte eller rettsutgreiing for en vegrett, som kombineres med bruksordningsregler for vegen.

Et annet funn er at sakene omfatter mindre arealer i 2005 enn i 1985. Undersøkelsen kvantifiserer ikke dette, men det har vært en utvikling med færre landbrukseiendommer, flere hytter og boligtomter. Motsatt har bruksordningssakene blitt mer omfattende målt i antall parter. Dette henger sammen med økt hyttebygging, og flere saker om organisering av felles private veger. Et fjerde funn er en profesjonalisering og modernisering av saksbehandlingen. Det har vært innført regler for hvordan vedtak skal utformes¹⁵, og tydelig vektlegging på standardisering av prosessen. Dette har gitt resultater i hvordan rettsbok føres og avgjørelser utformes, som gjenfinnes i undersøkelsen.

I jordskiftedomstolene er det i 2005 færre arealbytter i jord- og skogbruket – det som kalles det klassiske jordskifte. Jordskiftedomstolene domineres fortsatt av landbrukssaker, men nye saker knyttet til andre forhold enn landbruket er økende. Slike endringer kan være kontroversielle og konfliktfylte. Spørsmålet om revitalisering av innmarksjordskiftet har vært diskutert siden 1980 tallet (Landbruksdepartementet, 1995b). Flere savner det gamle Jordskifteverket, jordskifte på dyrka mark og jordskifte som agrar reformator (Syrstad, 2009) og med større samarbeid med forvaltningsorganene i landbruket. Det kan imidlertid hevdes at utfordringene i landbruket er vel så mye knyttet opp mot gårdsbruket som eiendomsobjekt eller produksjonsobjekt, og at endringer i innholdet i jordskiftesakene gjenspeiler samfunnsendringer, og ikke motsatt. Når flere jordskiftesaker har som mål å fordele

¹⁴ Fra 01.01.07 ble det i rettsfastsettende saker innført en forsøksordning med rettsmekling.

¹⁵ Se jordskifteloven §§ 17a og 17b

tilleggsjord, og når færre arealbytter kanskje henger sammen med økt jordleie, er dette resultatet av samfunnsendringer i landbruket og ikke endringer i jordskiftedomstolen.

Jeg har i artikkelen karakterisert utviklingen av jordskiftedomstolene som en evolusjon, med mange og noen ganger raske trinn i ujevnt tempo. Sammenlikner man arbeidsmåte og saksbehandling i jordskiftedomstolene fra 1985 og til i dag kan det hende du sitter igjen med følelsen av at det har vært en liten revolusjon.

3.3. Artikkel 3: Jordskiftedomstolene fra agrar reformator til vokter av Justitia

I den tredje artikkelen har jeg beskrevet jeg noen trekk i utviklingen av jordskiftedomstolene fra å være en agrar reformator til å bli en domstol for fast eiendom. En utvikling som sammen med ny organisatorisk tilknytning og flere lovendringer har satt fokus på domstolsrollen, med nye krav og forventinger til særdomstolen. Analysen bygger på kunnskap om hvordan jordskiftedomstolen har endret seg etter funn i dokumentundersøkelsen, sammen med annen litteratur som utredninger og lovforarbeider.

I analysen har jeg anvendt noen av begrepene i systemteorien til Niklas Luhmann¹⁶. Systemteorien bygger på at samfunnet differensieres i funksjonssystemer, som f.eks. politikk, rettsvesen, vitenskap og økonomi. Jordskiftedomstolene har koplinger til både forvaltningen og rettsvesenet, og er påvirket av interaksjon med begge disse systemene. Systemperspektivet utvides i noen grad med hjelp av teori om stivhengighet for å belyse utviklingen knyttet til om de valg som er gjort ved milepæler har medført en selvforsterkende prosess for utvikling av jordskiftedomstolene.

Jeg tror det er liten tvil om at det uten Landbruksdepartementets vilje og evne til å gi jordskiftedomstolene flere oppgaver, ville domstolen ikke utviklet seg til å behandle rettsendrende saker i byer og tettsteder, eller fått utvidet kompetanse til rettsfastsetting og skjønn. Til tross for protester fra juristmiljøer har denne utviklingen fortsatt. Jeg har forklart

¹⁶ Framstillingen av systemteorien i artikkelen er bygd på Reese-Schäfer *Niklas Luhmann: en innføring* (2009) og Moeller *Luhmann explained: from souls to systems* (2006).

dette med Luhmanns systemteori, hvor koder og verdier har formet jordskiftedomstolene annerledes, enn om alternativet hadde vært å tilhøre justissektoren.

Denne reformasjonen med gradvis overføring av oppgaver førte til økende kritikk av jordskifteretten fra både de alminnelige domstolene og andre toneangivende juridiske miljøer. Et kritisk punkt som ble avgjørende for den videre utviklingen, var Domstolkommisjonens utredning, som ledet til Løkenutvalget og den administrative overflyttingen av jordskiftedomstolene fra Landbruksdepartementet til Domstoladministrasjonen. Overflyttingen var en utilsiktet konsekvens, i den forstand at Landbruksdepartementet ikke forstod eller fokuserte på hva alle utvidelsene av jordskiftedomstolenes kompetanse kunne lede til. Løkenutvalget ble en arena for dialog på tvers av systemer. Utvalget ledet til en mer konstruktiv diskusjon om jordskiftedomstolenes styrke og svakheter. Det var et press "utenfra" som ledet til endring.

3.4. Artikkel 4: Jordskiftedomstolene og forvaltningsmyndighetene – to kokker og ingen oppskrift?

Artikkelen omhandler jordskiftedomstolens forhold til forvaltningsmyndighetene. Dette gjelder særlig hvordan vilkåret i jordskifteloven § 20a praktiseres. I følge bestemmelsen må forvaltningsvedtak som er en forutsetning for gjennomføring av et jordskifte foreligge før jordskifteretten avslutter saken. I artikkelen drøftes hvordan det faktiske forholdet mellom jordskifteretten og forvaltningsmyndighetene har utviklet seg i jordskifterettens arbeid med den enkelte sak, og en diskusjon av konsekvensene dette kan ha.

Jeg har kort sammenfattet problemstillingen i artikkelen slik:

1. Hvordan og i hvilken grad innhentes informasjon og forutsetninger fra offentlig myndighet som er nødvendig for utarbeidelse av skifteplan?
2. Hvordan sørger jordskifteretten for at nødvendige tillatelser innhentes før saken avsluttes?

Sakene jordskifteretten behandler varierer både i virkemiddelbruk, kompleksitet og omfang. I denne artikkelen forenkles dette noe, og sakene *hvor det er en kobling mellom jordskifteretten og forvaltningsmyndighetene* deles i to hovedtyper:

1. Omformingssaker

Saker hvor det er jordskifteretten som gjennomfører tiltaket det søkes tillatelse til eller innhentes informasjon om. I omformingssaker er det nødvendig med søknad om delingstillatelse, eller innhenting av informasjon om for eksempel vernegrenser. Jordskifteretten gjennomfører ”tiltaket” og må sørge for at vilkår satt i tillatelsen, f. eks. om sikring av rettigheter til adkomst eller tomtestørrelse, er oppfylt.

2. Tiltakssaker

Saker hvor partene i etterkant av jordskiftesaken skal gjennomføre tiltaket, f. eks. bygge en veg eller fjerne åkerreiner for å hente ut skiftegevinsten. I tiltakssaker er partene, enkeltvis eller samlet, ansvarlige for gjennomføring. Partene må sørge for at vilkår er oppfylt, og at realiseringen av tiltaket er innenfor den tillatelsen som er gitt.

Avslutningsvis i artikkelen stiller jeg spørsmål ved om utformingen av jordskifteloven § 20a er en detaljert nok regulering av forholdet mellom jordskiftedomstolen, partene og forvaltningsmyndighetene. Etter mitt syn er dette et særlig aktuelt spørsmål, sett i lys av de senere års diskusjon om hvorvidt jordskifteprosessen er forenlig med domstolprinsippene. I artikkelen argumenterer jeg for at innhenting av forvaltningsvedtak, til tross for flere senere lovendringer, fremdeles fortjener en nærmere lovregulering.

4. Sammenfattende drøfting

Jeg skal i dette kapitlet forsøke å se de fire artiklene i lys av hverandre, og trekke en rød tråd om jordskiftedomstolene i endring basert på mitt forskningsarbeid. Utgangspunktet for avhandlingen var endringer i saker som jordskifteretten behandler, og i hvilken grad denne utviklingen kan forklares med endringer i samfunnet, landbruket og jordskifteinstitusjonen selv. Min hovedkonklusjon er at jordskiftedomstolene har vist seg å være tilpasningsdyktige. Lovgiver har gitt jordskiftedomstolen nye og utvidede oppgaver i tråd med samfunnsutviklingen. Hjemlene til rettsendring har vært i rask utvikling, med mange steg på veien. Denne undersøkelsen viser at sakene i domstolene har tilpasset seg disse endringene, men også beholdt sine opprinnelige oppgaver. Det er ikke tilstrekkelig med lovhjemler for å få en utvikling. For at domstolen skal være aktuell må det finnes potensielle parter og rekvisitter som krever saker for domstolen.

Undersøkelsen viser derfor at bruken av jordskiftelovens hjemler tilpasser seg samfunnet vi lever i. Tidligere var det tilskudd til bakkeplanering og grøfting. Noen av disse tiltakene ble gjennomført ved hjelp av jordskifte. I dag forsøker myndighetene å tilrettelegge for salg av tilleggsjord. En del parter har funnet ut at det er hensiktsmessig å gjennomføre fradelingen ved slike salg ved hjelp av jordskiftedomstolen. Det er til gjengjeld få saker med tradisjonelt arealbytte i landbruket. Bruksordning har vært og er et mer brukt virkemiddel. I økende grad må tiltak gjennomføres med samarbeid på tvers av eiendomsgrensen eller av flere rettighetshavere i felleskap. På den annen side er det også en trend med individualisering, i form av oppløsning av sameie og fradelinger av tilleggsareal. Individualisering kan være løsningen når ulike hensyn ikke lar seg forene, eller det er økonomisk sett mer lønnsomt med en deling. I jordskiftesakene tar det tar tid fra nye virkemidler blir innført til de blir tatt i bruk, og dermed reflekteres i saksstatistikken.

Beskrivelsen av jordskiftedomstolene i endring slik jeg har gjort i artiklene kan sammenfattes i noen punkt. Endringene kan grupperes i materielle og prosessuelle endringer. Jeg begynner med den materielle siden.

Materielle detaljregler – overordnede prinsipper

Jordskifte blir brukt på nye områder, særlig gjelder dette bruksordning og felles tiltak. Det er for eksempel ikke lengre en uttømmende opplisting over hvilke typer felles tiltak som kan gjennomføres ved jordskifte. Dette har ikke gitt tilsvarende detaljerte regler for gjennomføring, skiftegrunnlag el. Loven har derfor blitt mer en rammelov. Hovedvilkårene i §§ 1 og 3a må være oppfylt, men jordskifteloven sier lite om hvordan den konkrete løsningen i rettsendrende saker skal utformes. Virkemidlene i § 2 er blitt mer generelle. Dette gjør at vilkårene i § 1 og 3 er blitt viktigere. Dette kommer jeg tilbake til.

Landbrukseiendommer/utmarkseiendommer – alle typer eiendommer

Funn i undersøkelsen viser at hjemlene i jordskifteloven ble anvendt på urbane spørsmål allerede i saker krevd i 1985, men det har vært en økende bruk av jordskifte i urbane områder.

Av mer prosessuell karakter har jeg sammenfattet endringene i følgende tre punkt.

Inkvisisjon – partsprosess

Det har vært en fokusering på domstolsrollen, og det jeg i figuren nedenfor har benevnt som forskjellen på en partsprosess og en mer inkvisitorisk prosess. I partsprosessen er det som jeg beskriver i artikkel 4 partene og ikke dommeren som legger rammene for og opplyser saken. I inkvisisjonen kan retten i større grad selv foreta undersøkelser og opplyse saken med sine egne funn, uavhengig av partenes samtykke. I tvisteloven er det lagt opp til mer aktiv saksstyring fra dommeren, men innenfor rammen av domstolsprinsippene.

Formalisering av jordskifteprosessen.

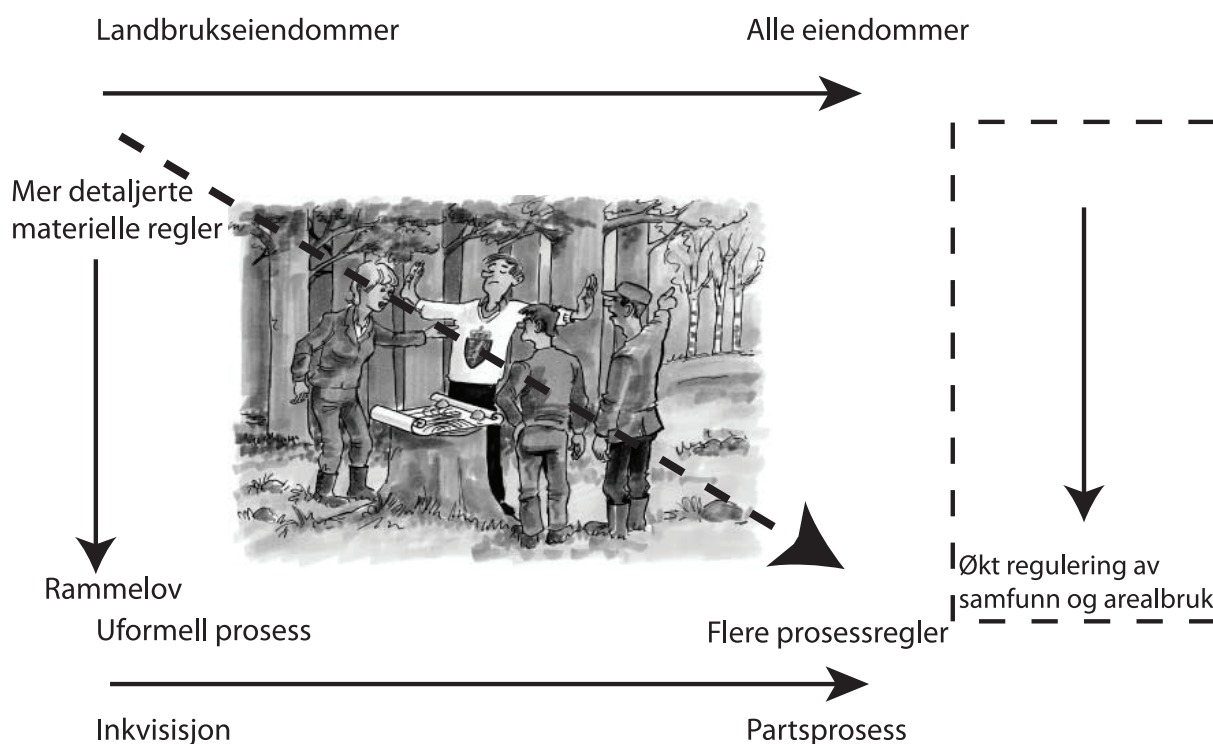
De spesielle reglene om vedtak som er innført i jordskifteprosessen har vært med på å formalisere måten avgjørelser fattes, og dokumenteres. Dette gjelder både i rettsendrende saker, og ved rettsfastsetting hvor det ikke er tvist. Også her spiller domstolsprinsippene inn, jf forholdet mellom jordskifteretten og forvaltningen i oppnevning av sakkyndige osv.

Økt regulering av samfunn og arealbruk.

Den økte reguleringen av arealbruk har både et prosessuelt og et mer materielt bakteppe ved at offentligrettslige forutsetninger legger premisser eller føringer for jordskifterettens arbeid

med løsning av en sak. Økt omfang av samfunnsstyring i arealbruk har gjort at det i flere saker må søkes om tillatelse fra forvaltningen. I et mer komplekst og regelstyrt samfunn må jordskiftedomstolene forholde seg til en økende grad av samfunnsreguleringer. Dette gjelder på alle steg i saken fra veiledning før sak kreves, til rapportering til offentlige myndigheter i form av matrikkelføring og tinglysing

Trendene har jeg satt sammen i figur 7 nedenfor. Punktene jeg har beskrevet ovenfor gjenfinnes i piler med heltrukken strek, og samfunnsregulering som en stiplet boks litt på siden av selve endringen i av jordskiftesaken, mer som et forklarende bakteppe og premiss for saksløsning.



Figur 7: Jordskiftedomstolenes utviklingstrekk¹⁷

Utviklingen av innholdet av en sak både materiell løsning og saksbehandling illustreres i figuren av den tykke stiplede pila diagonalt i figuren. Jordskifteretten behandler saker for alle typer eiendommer. Sakens omfang er i større grad definert av partene, og jordskifteprosessen har blitt mer formell og regelstyrt. Jordskifterettens ramme til materiell løsning av saken er vide, og har blitt videre. Rammelov er godt på den måten at konkrete

¹⁷ Tegningen i figuren er hentet fra NOU 2002:9

problemer kan få en konkret løsning. Det er mer fokus på aktiv saksstyring. Løsning er mindre forutsigbar, og avhengig av jordskifterettens skjønn. Innenfor rammen av de problemstillinger som er reist i saken har jordskifteretten et stort skjønn i arbeidet med utarbeidelsen av løsning.

Strandberg (2011) drøfter ulike sider av partsprosessen. Strandberg diskuterer også prosessteori i et mer utilitaristisk perspektiv. Med en slik tilnærming har domstolene også en samfunnsmessig funksjon. Retten skal ikke bare være partenes tjener, men også den materielle rettens tjener. Dette er partsprosessens styrke og kanskje også svakhet. Svakhet i den forstand at sakens samfunnsmessige betydning ikke tillegges vekt, og at utfallet av saken kan styres av styrkeforholdet mellom partene.

Prosessens betydning er størst i saker hvor det er uenighet mellom partene om gjennomføring og innhold i saken. Ved jordskifte er nå de mange sakene om arealbytte konsensusbasert, eller det er ingen som motsetter seg gjennomføring. Anvendelsen av de arealretta virkemidler går mer i retning av gjennomfører enn reformator. I saker om bruksordning og felles tiltak, er det i større grad uenighet og ulikt syn hos partene på gjennomføring og løsning av saken. Bruksordning har blitt et effektivt virkemiddel når tiltak, planer og/eller behov går på tvers av eiendomsgrenser og bruksretter osv. Foreløpig ser framtida svært lys ut for virkemidlet bruksordning. Dette er på mange måter bra. Konkrete problemer kan få konkrete løsninger. På den annen side legger det mye ansvar på retten slik at det blir en god løsning hvor langt skal man gå i å tvinge noen med på en ordning de ikke ønsker å ta del i.

I og med at det er få detaljerte materielle regler i jordskifteloven kombinert med at jordskiftvirkemidler anvendes på nye ressurser/problemer er det et stort handlingsrom for jordskifteretten ved utarbeidelse av løsning i den enkelte sak. Det er også lite også lite rettspraksis fra Høyesterett som avgrenser eller setter opp standard for bruk av virkemidlene. Hvor langt kan en jordskifterett gå i å tvinge den uvillige med? Etersom loven har preg av å være en rammelov, blir vilkårene for jordskifte i jordskifteloven viktigere. Jeg vil derfor reflektere noe over vilkårene for å gjennomføre rettsendrende saker.

4.1. Vilkårene for jordskifte

Avhandlingens funn gir grunnlag for noen refleksjoner om framtidens jordskifte.

Jordskifteretten skal i vurderingen av om vilkårene om garantien mot å lide tap er oppfylt vurdere hva som er tjenlig for eiendommen. Det er en objektiv og normert nyttebetraktning som skal legges til grunn. Vurderingen var nok enklere tidligere når de fleste parter var aktive bønder og interessene til den objektivt flinke bonden og den objektivt utformede landbrukseiendommen var sammenfallende. For en bolig eller fritidseiendom kan vurderingen være enkel, med kun en form for aktuell bruk. Utformingen av eiendommen skal være tjenlig etter tida og tilhøve. Dette blir en vurdering av dagens brukssituasjon kombinert med en vurdering av sannsynlig utnytting og bruk i framtida. Jordskifteretten kan ta hensyn til partenes økonomiske evne ved investeringer¹⁸, ikke med hensyn til hvordan kostnadene skal fordeles, men om tiltaket bør gjennomføres. Det er derfor allerede et unntak fra hovedregelen om at det er eiendommen som skal vurderes.

Eieren kan ha ulike mål med eiendommen. Sevatdal (1990) beskriver dette som eiendommens ulike funksjoner, så som eiendommens konsumentfunksjon, kapitalfunksjon, sosial funksjon eller foretaksfunksjon. Foretaksfunksjon betyr å utnytte eiendommen som produksjonsfaktor f eks til landbruksproduksjon. Konsumenten utnytter eiendommen som bolig, hytte til rekreasjon osv. Kapitalfunksjonen, er som det ligger i ordet, et investeringsobjekt. Den nytte en eier har av at et jordskifte gjennomføres kan avhenge av hvilken funksjon(er) eiendommen har for eieren.

Jeg vil beskrive to dilemmaer som har oppstått i dagens lovgivning som følge av domstolens glidende utvikling der grunnleggende diskusjon om verdigrunnet ikke er gjennomdrøftet tilstrekkelig. Dette omfatter særlig nyttebegrepet og garantien mot å lide tap.

Nytte-begrepet

Med nedgangen i antall driftsenheter i landbruket er det et stort flertall av eiere av landbrukseiendommer som ikke driver eiendommen selv. Mange av dem bor heller ikke på eiendommen. Bør dette ha noen konsekvenser for utformingen av vilkårene for jordskifte? Hva med ikke økonomiske preferanser eller om eieren ikke ønsker å avvirke skogen eller gå

¹⁸ Se jordskifteloven § 42 andre ledd

på jakt. Med et slikt utgangspunkt er begrepet tjengelighetsvurdering lite relevant i slike jordskiftesaker. Hvis en ser på nedgangen i antall jordsbruksbedrifter er det et flertall av særlig mindre eiendommer som har lagt ned drifta. Skal man da legge til grunn at det ”normale” er at eieren etter en tid legge ned drifta? Det finnes også boligeiendommer som kun brukes til fritidsformål og omvendt. Dette kan gi utslag i eiendommens salgs- eller bruksverdi.

Avhengig av hvordan en eier eller potensiell eier vurderer eiendommens ulike funksjoner, kan dette gi seg utslag i ulik verdsetting av eiendommen. Aasmundtveit (2001) argumenterer for at det kun er den objektive bruksverdien (utnyttelsen) som kan trekkes inn og ikke salgsverdien. Dette begrunnes med at formålet med jordskifte er å gjøre bruken av eiendommen mer tjenlig, og dermed ikke tar høyde for at endringer i omsetningsverdien.. Reiten (2009) imøtegår Aasmundtvetis syn på at nytten er begrenset til en bruksverdiberegning. Med den variasjon av type eiendommer og ressurser som i dag blir behandlet av et jordskifte, er det ikke tvil om at jordskiftets resultat blir målt i bruksverdi, salgsverdi og i noen tilfeller andre ikke like målbare effekter som konfliktforebygging, estetisk osv.

En del endringer i utnyttelse, f eks en bedre arrondert tomt, avklaring av vedlikeholdsansvar og standard for en vei er åpenbart en nytte i bruk av eiendommen, men som kanskje først og fremst gir seg utslag i økt salgsverdi. Også de nyere virkemidler støtter opp om dette. Fordeling av utbyggingsverdier omfatter i første rekke hvordan eiendomsgevinster skal fordeles. Sett i lys av at jordskifteloven nå eksplisitt gjelder alle eiendommer i Norge må man frigjøre seg fra et tradisjonelt bruksverdibegrep.

Slik Reiten (2009) videre beskriver er det en normalisert objektiv eier som skal legges til grunn i jordskiftesaker. Det er lite rettspraksis som omhandler dette, men i Rt. 1995 s. 1474 ”*Grusdommen*” finner Høyesterett ikke å legge avgjørende vekt på den aktuelle eier sitt standpunkt. Lande og Sky (2011) hevder etter en gjennomgang av rettspraksis fra overrettene at subjektive forhold og særinteresser kun kommer inn som en korreksjonsfaktor og i varierende grad.

Prinsippet om eiendommen som objekt versus eieren som subjekt i jordskiftesaker har også indirekte blitt belyst av andre. Roalkvam (2003) har studert tapsgarantien ved å intervju parter i noen utvalgte jordskiftesaker. Han konkluderer med at hva eierne oppfatter som nytte kan være svært forskjellig, og at det er store forskjeller i utnyttelsen av eiendommene. Han etterlyser en mer individuell partsanalyse.

I forarbeidene framgår det at lovgiver har ønsket at det for enkelte eiendommer skal legges enkelte forutsetninger til grunn for nyttevurderingen og eierens nytte. Det er den enkelte eiendom som ikke skal lide tap, men det er samfunnets mål som skal være med å bestemme hva som er påregnelig. Statistikken viser at mange eiendommer ikke lenger tilsvarer bildet av en landbrukseiendom med en aktiv gårdbruker som eier. Bildet er langt mer komplekst og sammensatt. Det er dermed åpenbart at driftsenhetsbegrepet ikke lenger finnes for mange eiendommer, både i og utenfor landbruksnæringa. Grunnlaget for nyttebegrepet i dagens lovgivning er dermed langt fra dekkene og tilstrekkelig tilpasset dagens situasjon.

Det er jordskifteretten slik jeg ser det, som på fritt grunnlag må foreta påregnelighetsvurderingen. Vurderingen må bygge på et skjønn, og ikke forholde seg til politiske målsetninger om å beholde en bestemt struktur i landbruksnæringa. Retten må forholde seg til de lover og regler som gjelder, slik partene måtte ha gjort hvis saken var blitt løst ved en minnelig avtale. Selvfølgelig må retten også legge vekt på rammevilkårene, i den grad den finner at dette påvirker påregnelig utnyttelse. Et eksempel på slike bestemmende rammevilkår er kulturlandskapstillegg, og andre støtteordninger.

Taps- garantien

Hvorfor har jordskifte en ikke-tapsgaranti? Funksjonen til bestemmelsen er sammensatt. Interessene til tredjemann, primært panthavere, men også f eks odelsberettigede berøres. Bestemmelsen må også sees i lys av samfunnets interesse for å styre arealbruk, og gjennomføring av landbrukspolitikken. Tradisjonelt har tredjemenn og samfunnet ikke vært representert i og med forestillingen om at eiendommen holdes inntakt ikke har gjort at dette var nødvendig. Bærug (2009) hevder at også disse bør trekkes mer aktivt inn i saken, hvis det er tale om endringer som kan påvirke eiendommens verdi.

Jeg stiller spørsmål ved om ikke-tapsgarantien for å fange opp den komplekse verden, også gjør det nødvendig at man kan ta mer subjektive hensyn til eieren. En slags sikkerhetsventil mot å lide tap. En utvidelse av ikke taps garantien til også å omfatte eieren bør utredes nærmere. I gråsonen mellom subjektiv og objektiv, om det skal stilles et slags rasjonalitetskrav til de subjektive hensyn som skal vektlegges bedre fanger opp den komplekse verden hvis den mer var rettet inn mot både eieren og eiendommen. Det blir da den samlede eiermasse på eiers hånd, omfattet av saken som ikke skal lide tap.

5. Avsluttende refleksjoner

Arbeidstittelen for forskningsprosjektet var opprinnelig ”Jordskifte under endra rammevilkår”. Tittelen ble til slutt jordskiftedomstolene i endring. Årsaken til dette er at innholdet i prosjektet i løpet av prosessen har endt opp med omfattet mer om hvordan jordskiftedomstolen har utviklet seg de siste 30 år, og ikke bare innholdet i jordskiftesakene. Det er flere årsaker til dette. Avhandlingen har på en måte hatt et eget liv. Jeg synes også at det har vært for lite fokus i forskningen på domstolsrollen, og forholdet til forvaltningen. Avhandlingen har endt opp med å tegne et bilde av noen store linjer i jordskiftedomstolens utvikling. Ved veis ende av avhandlingen er det også naturlig for meg som har vært jordskiftedommer å reflektere over utviklingen i jordskiftedommerollen.

Det er på trappene en ny jordskiftelov. Det viktigste for jordskiftedomstolen, og samfunnet som brukere av jordskiftedomstolens tjenester må være at en ny og modernisert jordskiftelov blir vedtatt og at den deretter trer i kraft så raskt som mulig. Særlig vil en ny ankeordning gi bedre rettsikkerhet for partene, ved at problemene med dagens todelte ankeordning der partene kan lide rettstap ved at det ankes til feil instans, og anken derfor blir avvist. Ved at lagmannsretten får kompetanse slik at den kan prøve både rettsanvendelse og mer jordskiftesfaglige materielle spørsmål kan det også lede til en mer helhetlig og bedre overprøving. Undersøkelsen viser at det er ulike praksiser mellom jordskiftedomstolene. Dette er uheldig. På sikt tror jeg også at en felles ankeinstans for skjønnsmessige materielle vurderinger og rettsanvendelse vil lede til bedre avgjørelser, og at flere saker som blir brakt inn for Høyesterett. Dette vil gi flere rettskilder som kan lede til en mer ensartet praksis mellom de ulike jordskiftedomstolene.

I den fjerde artikkelen har jeg stilt spørsmål ved om ikke forholdet mellom jordskiftedomstolen og forvaltningen bør reguleres bedre med tanke på rolleavklaring og klare samarbeidsformer. Det gjenstår å se om den nye jordskifteloven blir tydeligere på dette. I årene LMD både hadde ansvaret for jordskifteloven og administrativt ansvar for jordskiftedomstolene var lovgiver ”hands on” på utviklingen gjennom aktiv styring fra departementet til domstolene. LMD har fortsatt det faglige ansvaret for jordskifteloven. Hvem som i framtida skal ha ansvaret for loven blir viktig, slik jeg har framhevet i analysen i

artikkel 3. Enda viktigere blir selvfølgelig Stortingets behandling av lovforslaget til ny jordskiftelov.

5.1. Om jordskiftedommerrollen

Dommere er i sin natur en konservativ gruppe. Det skal ta tid å endre praksis. Dette gjelder ikke spesielt for jordskiftedommere, men de også. Samfunnet ønsker ikke domstoler med hyppige praksisendringer. Det blåser likevel en bris over jordskiftedomstolene som har medført en rekke endringer. Mine funn har tydelig vist endringer i måten saken blir behandlet på, og at jordskiftedommerne på flere områder har endret praksis. Denne trenden kommer nok til å fortsette, og vil fremdeles kunne rokke ved kjernen av hva mange ser som jordskiftedomstolens kjerne – som en landbrukets reformator.

Kanskje kan man si at jordskiftedommeren hadde et kall; å reformere landbruk og utmark. Myhre (2004) beskriver kallet som noe en profesjonsutøver bør ha for å brenne for sitt yrke og sine oppgaver. Jeg vil hevde at jordskiftedommerne tidligere hadde et kall om å omforme landbrukseiendommer til landbrukets og samfunnets beste. I dag er kallet å omforme eiendommer til det beste for partene og samfunnet. Det er i større grad partenes ønsker og preferanser som danner grunnlaget for løsning av saken, og i mindre grad kun et samfunnsoppdrag om å modernisere landbruket. I utviklingen av jordskiftedomstolene har ofte praksis kommet før lovendringer. Verden utvikler seg forttere enn lovgiver ofte tar innover seg, slik at utviklingen i praksis blir en rettesnor for samfunnsutviklingen.

Det er materielle ulikheter i måten saker løses på ved de ulike domstolene. Et relevant eksempel på dette er bruksordninger for private vegger, hvor jordskiftetretten utarbeider vedtekter for et veglag. Det er ulik praksis om hvem som gjøres til part i saken, og om vegforeningen sees på som et grunneierlag eller en forening for alle bruksberettigede til vegen. Det blir gjennomført mange bruksordninger for felles veg. Med det høye antallet slike saker er det vanskelig å finne forklaring på ulikhetene i behandlingen av slike saker i egenskaper ved den konkrete saken. Jeg finner derfor grunn til å stille spørsmål ved om holdninger hos jordskiftedommeren kan ligge bak disse forskjellene. Hvis dette er en riktig antagelse er det uheldig. Jeg mener det er et utviklingspotensiale for at sakene skal få et mest mulig likt utfall uavhengig av domstolen saken blir behandlet ved. Det kan ikke være slik at

en dommer har en egen agenda eller gitte føringer. Jeg har drøftet domstolsprisnippene og forholdet mellom jordskifteretten og forvaltningen i den enkelte sak i den fjerde artikkelen. Balansegangen, mellom aktiv saksstyring, utforme løsningsforslag og samtidig å forholde seg til offentlig myndighet og partene er vanskelig.

I den tredje artikkelen diskuterte jeg hvordan de institusjonelle rammevilkårene spiller inn på domstolene. Jeg konkluderte med at Landbruksdepartementet hadde vært ivrig i sin styring av jordskiftedomstolene gjennom rundskriv og rutiner fra departementet. Etter overgangen til DA er avstanden til politikk og sentral administrasjon lenger. Det er i dag slutt på rutiner og rundskriv om hvordan saker skal løses politisk – faglig. Det finnes derfor lite litteratur om domstolenes virke. Jordskiftedommerens fremste faglige støtte utover selve loven er lovens kommentarutgave. Den kom sist i 2000. Den er utdatert, og vil være det til det kommer en ny lov. Domstolen mangler dermed en faglig støtte i sitt arbeid. På den andre siden har det vært en stor satsing på kompetansehevning i jordskiftedomstolene i form av etterutdanning og startkurs for nye dommere.

Selv om det er blitt mer enhetlig saksbehandling og flere prosessregler, er det større rom for skjønnsutøvelse basert på faglige vurderinger fordi det er lite føringer i lovgiving eller rettspraksis, og typen saker varierer mer i omfang. Et slikt rom fors skjønn gjør at ulik praksis friere kan utvikle seg.

I de alminnelige domstolene diskuteres spesialisering versus hovedregelen om dommeren som generalist som tar alle typer saker (Skoghøy, 2011). I advokatbransjen har det pågått en spesialisering en lang stund (Smith & Austdal, 2011). Jordskiftedommerne er dommere i spesialdomstol, men kanskje er det mulig å tenke en spesialisering også her hvor noen typer saker blir fordelt til en snevrere gruppe jordskiftedommere.

Jordskiftedommerne har lik bakgrunn. De er alle utdannet fra UMB. De fleste har lange karrierer bak seg i domstolen. Etter overføringen til DA, er tilsettingen av jordskiftedommere innlemmet i den generelle ”tilsetningsordningen” for alle dommere. Signaler fra denne ordningen tyder på at en mer variert erfaring blir vektlagt høyere i vurderingsprosessen enn tidligere. Jordskiftedomstolen står også framfor et generasjonsskifte og det er for lav søkning til ledige dommerembeter. DA vurderer derfor nye måter å rekruttere inn dommere til

særdomstolen på. Hvis utdanningsmonopolet til UMB oppheves kan domstolen også rekruttere bredere enn i dag. Dette kan medføre at nye typer dommere vil være representert i jordskifteretten i framtiden. Dette vil sannsynligvis medføre endring av domstolen generert fra domstolen selv som følge av dommere med en mindre homogen bakgrunn. Dommere med annen bakgrunn vil sannsynligvis stille nye spørsmål om særdomstolen. Det kan dreie seg som alt fra begrunnelsen for domstolen, måten domstolen arbeider på til spørsmål om hvem skal være parter i en sak.

5.2. Ideer til videre forskning

Denne undersøkelsen har vært en ny type undersøkelse om jordskifte fordi den både ser på jordskiftes virkemåte og utvikling med jordskiftesaker som empirisk grunnlag. problemstillinger. Arbeidet har generert en rekke nye problemstillinger av både strukturell og konkret karakter. Jeg vil spesielt framheve:

Jordskiftesaker om bruksordning og felles tiltak ser ut til å være de mest konfliktfylte i følge funn presentert i artikkel 2. Særlig bruksordninger er økende i antall. Det ville derfor være interessant å studere disse sakstypene nærmere, og særlig alle de lag jordskiftedomstolene oppretter. Er løsningene som velges basert på rasjonelle analyser, magesfølelse eller innebygde verdivalg hos dommeren. Er avgrensningen av sakene satt som rammer mellom partenes interesser og et bredere samfunnshensyn? Hva inngår i avveiningene, hvordan vektet ulike interesser og hva blir resultatet?

Det er også behov for mer forskning på hvordan lagene jordskifteretten fungerer. I min undersøkelse var alle lag etablert i saken krevd i 2005 basert på normalvedtektene (Landbruks- og matdepartementet, 2004). Et utgangspunkt kan derfor å ha som mål undersøke hvordan vedtektene fungerer og om det er det potensial for forbedring.

I et slikt forskningsprosjekt kan det også være aktuelt å sette fokus på bruka av jordskifte og den europeiske menneskerettskonvensjonen. Det finnes lite forskning som setter fokus på konvensjonens beskyttelse av eiendomsretten og bruk av jordskiftevirkemidler.

I mye større grad en jeg var innom i den første artikkelen kan teorier om anti-commons være aktuelle til å belyse og drøfte bruksordninger. Anti-commons er den teoretiske motsatsen til commons og spillet om allmenningens tragedie som jeg har beskrevet. I anti-commons er det sterkt oppsplittede eiendomsforhold med divergerende interesser blant eiere, brukere eller rettighetshavere som gjør at ressursen blir underutnyttet. (M. Heller, 2008; Parisi, Depoorter, & Schulz, 2003). Det siste på teoristammen er semi-commons (Bertacchini, De Mot, & Depoorter, 2008). I en semi-common er det en kombinasjon av private og felleskapsressurser. Anti-common situasjoner er også gjort mer komplisert av problemene med kollektiv handling (Ostrom, 2005; Rothstein, 2005). Kollektiv handlingsproblem fra koordinering av aktivitet til samordning og forming av insentiv på en måte som gir størst mulig utbytte for alle er grunnleggende for å forstå hvorfor jordskifte har vært en suksess historisk sett, og for mer målretta utvikling av verktøy for å håndtere nye problem.

Til slutt vil jeg trekke fram at eiendomsfaget står framfor et generasjonsskifte med stort behov for nye fagfolk. I møte med studenter ser jeg at interessen for jordskifte er økende. Det lover godt for både fagets utvikling og rekrutteringen til jordskiftedomstolene på lengre sikt. For forskning mangler det ikke på spennende og aktuelle tema. Jordskifte er et lite fagmiljø og dermed sårbart. Jordskifte- og eiendomsfaget er derfor avhengig av at vi i årene framover klarer å tiltrekke oss flere som ønsker å ta en doktorgrad og studere fagfeltet, og selvfølgelig midler til å kunne engasjere disse.

Jeg har vært, og er underveis i arbeidet med avhandlingen blitt opptatt av dommerrollen, saksbehandlingshåndverket i saksstyring og saksadministrasjon. Hvis utviklingen mot en mer profesjonell dommerrolle fortsetter vil det stille enda flere krav til dommerne og UMB som utdanningsinstitusjon. Denne utfordringen burde vi med vårt tverrfaglige miljø innen eiendomsfag, planlegging og jus være godt rustet til å takle. Hvis mulighetene skulle åpne seg ser jeg særlig fram til et bedre og nærmere samarbeid mellom eiendomsfaget og jussen i utdanningen av morgendagens jordskiftedommere.

6. Litteratur

- Alvesson, M., & Kärreman, D. (2005). At arbejde med mysterier og sammenbrud: Empirisk materiale som kritisk samtalepartner i teoriudvikling. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (Red.), *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv: interview, observationer og dokumenter* (s. 121-144). København: Reitzel.
- Arnesen, T., Ericsson, B., & Flygind, S. (2002). Fritidsboliger i Norge: Lokaliseringsmønster 1970 - 2002. *Tidsskriftet UTMARK*, 3.
- Austena, T., & Øvstedal, S. (1984). *Jordskifteloven med kommentarer* (1 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Austena, T., & Øvstedal, S. (2000). *Jordskifteloven med kommentarer* (3 utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Bachke, A., & Klepp, S. (2009). Trekk ved administrativ utvikling og lovgiving i perioden 1959 - 2009. I Ø. Ravna (Red.), *Perspektiver på jordskifte* (s. 138-160). Oslo: Gyldendal.
- Bertacchini, E., De Mot, J., & Depoorter, B. (2008). *Never Two Without Three: Commons, Anticommons and Semicommons*: SSRN.
- Bjerva, Ø. J., & Sevatdal, H. (2009). Jordskifte i teoretisk perspektiv. I Ø. Ravna (Red.), *Perspektiver på jordskifte* (s. 65-90.). Oslo: Gyldendal.
- Blom, K. (2007). Hva karakteriserer profesjonsutdanninger og hvordan er de vokst frem *Høgskolen i Bergen. Skriftserien Rapport* (Vol. 1/2007). Bergen: Høgskolen i Bergen.
- Bærug, S. (2009). Subjektiv verdsetting av skiftenytte og tapsgaranti. I Ø. Ravna (Red.), *Perspektiver på jordskifte* (s. 262-285). Oslo: Gyldendal.
- Dahler-Larsen, P. (2005). Dokumenter som objektiveretsocial virkelighet. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (Red.), *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv: interview, observationer og dokumenter* (s. 121-144). København: Reitzel.
- Domstoladministrasjonen. (2009). *Domstolene i Norge Årsmelding 2008* Trondheim: Lokalisert på http://www.domstol.no/upload/Internett_fillister/Da/Publikasjoner/Statistikk%20og%20rapporter/Domstolene%20i%20Norge%202008.pdf.
- Domstoladministrasjonen. (2011). *Statistikk domstolenes saksavvikling*. Lokalisert 11.06.2011, på <http://www.domstol.no/no/Domstoladministrasjonenno/Statistikk/>
- Domstoladministrasjonen. (2009a). Gevinstbetraktninger ved jordskifte, Rapport fra arbeidsgruppe (Vol. 1, s. 25). Trondheim.
- Domstoladministrasjonen. (2009b). Jordskiftedomstolenes organisering og samhandling (Vol. 3, s. 70). Trondheim.
- Domstoladministrasjonen. (2009c). Jordskifterettens kjernevirksomhet Rapport fra arbeidsgruppe (Vol. 1, s. 29). Trondheim.
- Domstoladministrasjonen. (2009d). Utvikling av resultatindikatorer og grunnlag for ressursfordelingsmodell Rapport fra delprosjektgruppe (Vol. 1, s. 58). Trondheim.
- Flø, O. A., & Haraldstad, H. S. (2009). Bruksordning av private veger. I Ø. Ravna (Red.), *Perspektiver på jordskifte* (s. 399-430). Oslo: Gyldendal.

- Hauge, K. B. (2010). *"Småkraftverk, ein studie av samarbeidstiltak i utmark."*. Paper presentert ved Midtvegsevaluering, Oslo.
- Hegstad, E. (2003). *Om eiendomsregistrering: med hovedvekt på norske forhold*. 2003:2. UMB, Ås.
- Heller, M. (2008). *The gridlock economy: how too much ownership wrecks markets, stops innovation, and costs lives*. New York: Basic Books.
- Heller, M. A., & Hills, R. M. (2008). *The Art of Land Assembly*: SSRN.
- Holme, I. M., & Solvang, B. K. (1996). *Metodevalg og metodebruk*. [Oslo]: TANO.
- Hong, Y., & Needham, B. (2007). *Analyzing land readjustment: Economics, Law and Action*. Boston: Lincoln Institute of Land Policy.
- Institutt for landskapsplanlegging. (2011). Revisjon av 5-årig master i eiendomsfag. Ås: UMB.
- Jones, M., & Rønningen, K. (2007). Jordskifte og kulturlandskap. I Ø. Ravna (Red.), *Areal og eiendomsrett* (s. 341-360). Oslo: Universitetsforl.
- Korsvolla, K., Steinsholt, H., & Sevatdal, H. (2004). *Eiendomsforhold i utmark og næringsutvikling*. Ås: Institutt for landskapsplanlegging, NLH.
- Landbruks- og matdepartementet. (2004). *Organisering og registrering av lag stiftet ved jordskifte: rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet 2. august 1999*. [Oslo]: Departementet.
- Landbruks- og matdepartementet. (2010, 21.08.09). *Høyringsnotat om ny jordskiftelov (og endringer i andre lover)*. Lokalisert 24.02 2011, på http://www.regjeringen.no/pages/2238105/Hoyringsnotat_ny_jordskiftelov_180909.pdf
- Landbruksdepartementet. (1986). *Meldinger fra Jordskiftekontoret*. Oslo.
- Landbruksdepartementet. (1995a). *Jordskifteverkets arbeidsrutiner*: Arbeidsgruppen.
- Landbruksdepartementet. (1995b). *Jordskifteverkets framtidige arbeidsoppgaver: rapport fra arbeidsgruppe*. [Trondheim]: Arbeidsgruppen.
- Landbruksdepartementet. (2003). *Forslag til jordskiftetvirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder - "urbant jordskifte" Rapport fra arbeidsgruppe*. [Oslo]: [Landbruksdepartementet].
- Lande, K., & Sky, P. K. (2011). Behandling av private veger som jordskiftesak. *Kart og Plan*, 71, 192-200.
- Langnes, M. (2009). Frå utskiftningsvesen til jordskiftrett - jordskifterettane si historie frå 1800-tallet og fram til i dag. I Ø. Ravna (Red.), *Perspektiver på jordskifte* (s. 93-137). Oslo: Gyldendal.
- Layder, D. (1998). *Sociological practice: linking theory and social research*. London: Sage.
- Mjøs, L. B. (2007). Frå delingsløyve til grenser i marka: Gjennomføring av kartforretningsprosessen i komunnane. *Kart og Plan*, 67(4), 268-277.
- Mjøs, L. B. (2009). Danning av nye eigedommar ved eiendomsdeling. I Ø. Ravna (Red.), *Perspektiver på jordskifte* (s. 545-566). Oslo: Gyldendal.
- Mjøs, L. B. (2010). Gjennomføring av kartforretningsprosessen i kommunane frå delingsløyve til grenser i marka. *Kart og Plan*, 70, årg. 103(2), 101 - 120.

- Mjøs, L. B., & Leiknes, A. (2007). Eigedomsmåling og eigedomskart. I Ø. Ravna (Red.), *Areal og eiendomsrett* (s. 656-682). Oslo: Universitetsforl.
- Mjøs, L. B., & Sevattal, H. (2011). Eigedomstvistar og matrikkelsystem. *Kart og Plan*, 71(3), 151-171.
- Moeller, H.-G. (2006). *Luhmann explained: from souls to systems*. Chicago: Open Court.
- Myhre, J. E. (2004). DEBATT: Profesjoner i historien og historiens profesjonalisering. *Historisk tidsskrift*(2), 261-267.
- Mykland, S. (2010). *En studie av mekleratferd i norske rettsmeklinger*. no. 2011/02. Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen. Lokalisert på http://bora.nhh.no:8080/bitstream/2330/2792/1/Mykland_avh2011.pdf
- Nord, E. (2008). *Eiendomsforhold og utbygging i urbane områder*. 2008:1. UMB, Ås.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOU 1999:19. *Domstolene i samfunnet*. Oslo.
- NOU 1999: 22. *Domstolene i første instans*. Oslo.
- NOU 2001: 32. *Rett til sak*. Oslo.
- NOU 2002: 9. *Jordskifterettenes stilling og funksjoner*. Oslo.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Ot.prp.nr. 28 (1994-1995). *Om lov om endringer i reindriftsloven, jordskifteloven og viltloven*. Oslo.
- Ot.prp.nr. 51 (2004-2005). *Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)*. Oslo.
- Ot.prp.nr. 56 (1978-1979). *Om lov om jordskifte o.a.* Oslo.
- Ot.prp.nr. 56 (1987-1988). *Om lov om endringer i Lov om jordskifte o. a.* Oslo: Landbruksdepartementet.
- Ot.prp.nr. 57 (1997-1998). *Om lov om revisjon av lov om jordskifte o.a. og endringer i einskilde andre lover*. Oslo: Landbruksdepartementet.
- Ot.prp.nr. 72 (1993-1994). *Om lov om jord (jordlova) m.m.* Lokalisert på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/19931994/072/PDFS/OTP199319940072000/DDDPDFS.pdf>.
- Ot.prp.nr. 74 (2005-2006). *Om lov om endringer i tvisteloven*.
- Ot.prp.nr. 76 (2000-2001). *Forslag til lov om endringer i lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. og i einskilde andre lover*. Landbruksdepartementet.
- Ot.prp.nr. 78 (2004-2005). *Om lov om endringer i jordskifteloven mv.* Oslo: Landbruksdepartementet.
- Ot.prp.nr. 106 (2002-2003). *Om lov om endringer i domstolloven og jordskifteloven*. Oslo: Landbruksdepartementet.
- Parisi, F., Depoorter, B., & Schulz, N. (2003). *Duality in Property: Commons and Anticommons*: SSRN.

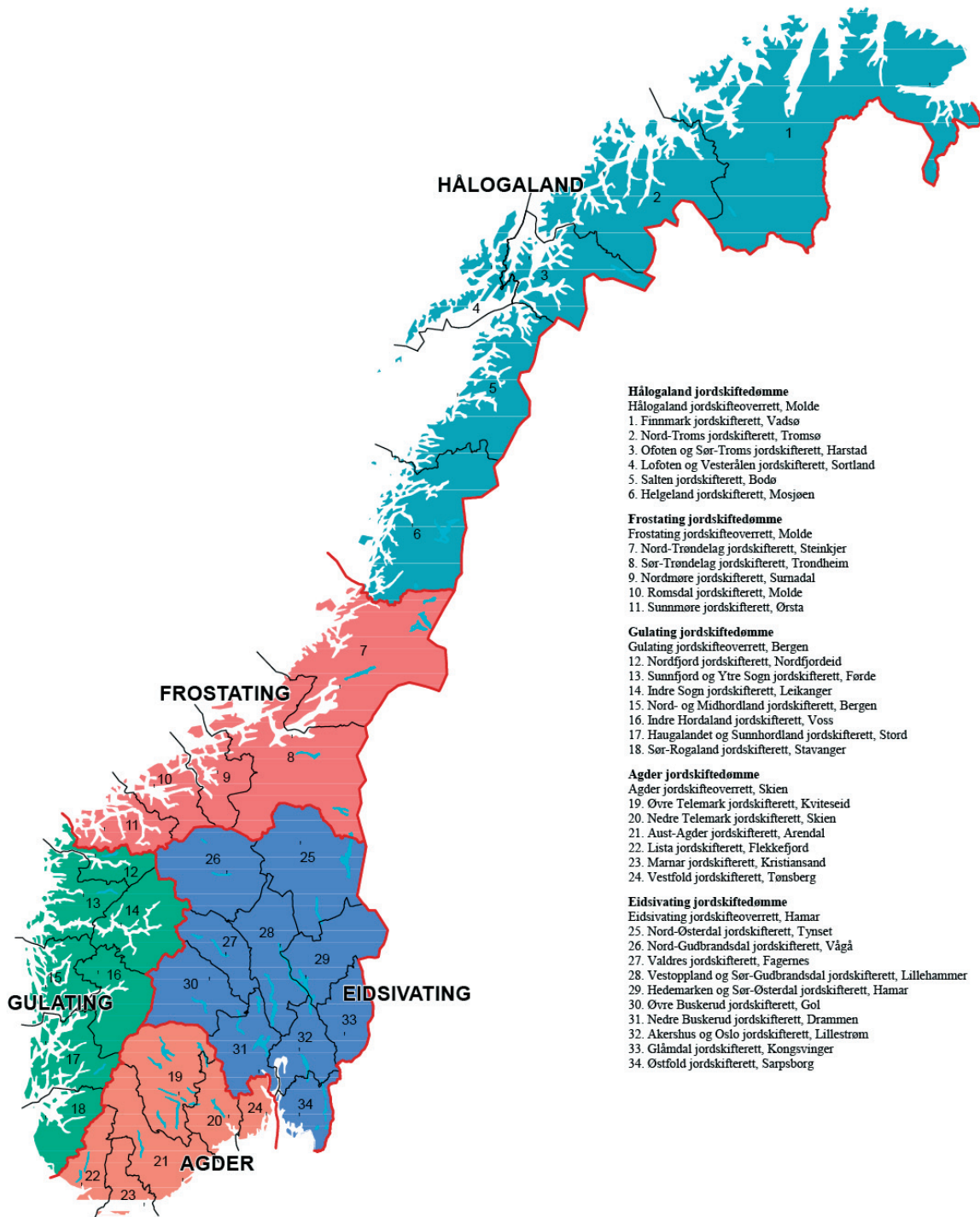
- Ramsjord, E. H., & Røsnes, A. E. (2011a). Eiendomsdannelse i bytransformasjon Om jordskiftestyrt endring i eiendomsforhold. *Kart og Plan*, 71(2), 91-106.
- Ramsjord, E. H., & Røsnes, A. E. (2011b). Jordskifterettens rolle ved deling og registrering av eiendom ved urbant jordskifte. *Kart og Plan*, 71(4).
- Ravna, Ø. (2008). *Rettsutgreiing og bruksordning i reindriftsområder: en undersøkelse med henblikk på bruk av jordskiftelovgivningens virkemidler*. Gyldendal akademisk, Oslo.
- Ravna, Ø. (Red.). (2007). *Areal og eiendomsrett*. Oslo: Universitetsforl.
- Ravna, Ø. (Red.). (2009). *Perspektiver på jordskifte*. Oslo: Gyldendal.
- Reese-Schäfer, W. (2009). *Niklas Luhmann: en innføring*. Oslo: Abstrakt.
- Reiten, M. (2009). Avgjerd om fremme av jordskiftesak. I Ø. Ravna (Red.), *Perspektiver på jordskifte* (s. 235-259). Oslo: Gyldendal.
- Roalkvam, O. (2003). *Jordskiftelova §3a og nytten for kvar einskild eigedom": med fokus på partane sine egne vurderingar av nytte i etterkant av to jordskiftesaker*. [O. Roalkvam], Ås.
- Rothstein, B. (2005). *Social traps and the problem of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sevatdal, H. (1987). Eigendomsforhold og arealbruk. *Kart og Plan*, 1, 89-95.
- Sevatdal, H. (1990). *Innføring i planarbeid ved jordskifte*. Ås: Norges landbrukshøgskole, Institutt for planfag og rettslære.
- Sevatdal, H., & Sky, P. K. (2003). *Eigedomsteori: innføring i samfunnsvitenskapleg teoritilfang for utøving av eigedomsfag*. [Ås]: Norges landbrukshøgskole, Institutt for landskapsplanlegging.
- Sevatdal, H., & Wannebo, E. (2000). Jordskifte mellom domstol og forvaltning. *Kart og Plan*, 60, 149-161.
- Sevatdal, H., & Wannebo, E. (2007). Utvikling av jordskifteretten sett i lys av matrikkelsystemet, forvaltningen og de ordinære domstoler. I Ø. Ravna (Red.), *Areal og eiendomsrett* (s. 391 - 414). Oslo: Universitetsforlaget.
- Skard, S. B. (2009). Ordning av jakt og fiske etter jordskifteloven. I Ø. Ravna (Red.), *Perspektiver på jordskifte* (s. 431-458). Oslo: Gyldendal.
- Skoghøy, J. E. A. (2011). Dommerrollen gjennom de siste 50 år - noern utviklingstrekk. *Lov og rett*, 50(1-2), 4-24.
- Sky, P. K. (1995). *Eiendomsutforming, teigstruktur og jordbruksdrift: geografisk informasjonssystem som analyseverktøy*. 1995:1. UMB, Ås.
- Sky, P. K. (2007). En kommentar til endringene i jordskifteloven i Ot.prp.nr.78 (2004-2005). *Kart og Plan*, 100(67)(4), 232-242.
- Sky, P. K. (2009). Jordskiftets ulike effekter. I Ø. Ravna (Red.), *Perspektiver på jordskifte* (s. 369-396). Oslo: Gyldendal.
- Sky, P. K., & Rognes, J. K. (2008). Rettsmekling i norske eiendomstvister. *Kart og Plan*(4), 226-232.
- Skålbones, K., & Waade, A. (2009a). Betydningen av måten grensemerket er innmålt på når det skal rekonstrueres. I Ø. Ravna (Red.), *Perspektiver på jordskifte* (s. 634-642). Oslo: Gyldendal.

- Skålbones, K., & Waade, A. (2009b). Utviklingen av landmålingsfaget i jordskiftedomstolen. I Ø. Ravna (Red.), *Perspektiver på jordskifte* (s. 569-607). Oslo: Gyldendal.
- Smith, M., & Austdal, J. R. (2011). Advokatyrket i en omskiftelig tid. *Lov og rett*, 50(1-2), 25-41.
- SSB. (2009). *Mange ubebodde landbrukseiendommer*. Lokalisert 10.06 2011, på <http://www.ssb.no/laeiby/>
- SSB. (2010). *Strukturen i jordbruket*. Lokalisert 10.06 2011, på <http://www.ssb.no/stjord/>
- SSB. (2011a). *Bygg og bolig*. Lokalisert 16.07 2011, på <http://www.ssb.no/emner/10/09/bygg/>
- SSB. (2011b). *Jordbruksbedrifter med husdyr og jordbruksbedrifter med ymse husdyrslag*. Lokalisert 10.06.2011 2011, på <http://www.ssb.no/jordhus/tab-2011-04-19-01.html>
- SSB. (2011c). *Tinglyste omsetninger av landbrukseiendommer*. Lokalisert 13.12 2011, på <http://www.ssb.no/emner/10/04/laeiti/tab-2011-10-27-01.html>
- SSB. (2011d). *To av tre gardsbruk leiger jord. Landbruksteljing 2010*. Lokalisert 1.1. 2012, på <http://www.ssb.no/landt/>
- Strandberg, M. (2011). Fordeler og ulemper med partsprosessen, særlig med tanke på rollefordelingen mellom dommer og part. *Jussens venner*(3), 165-181.
- Syrstad, J. O. (2009). Jordskifte - jordpolitisk verktøy og privat konfliktløysar. I Ø. Ravna (Red.), *Perspektiver på jordskifte* (s. 49-64). Oslo: Gyldendal.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods*. Los Angeles: Sage.
- Aasmundtveit, J. E. (2001). *Tapsgarantien ved jordskifte: vilkårene etter jordskifteloven § 3 bokstav a for å fremme jordskifte*. UIO, [Oslo].

7. Vedlegg

Vedlegg 1: Jordskiftedomstolene, kart med dømme og soknegrenser

JORDSKIFTEDOMSTOLENE



Kilde: Domstolene i Norge (2008)

Vedlegg 2: Jordskiftedomstolene, egenskaper ved jordskiftedomstol og søkn

Tabell 6: Egenskaper ved den enkelte jordskiftedomstol

Jordskifterett	Antall dommere	Antall ing.	Antall saksbeh.	Antall andre ansatte	Areal i soknet (km ²)	Antall kommuner	Antall innb.	Antall eiendomsenheter	Antall landbruksenheter	Ant. saker kommet inn i snitt siste 3 år
Akershus og Oslo	3,2	4	0,8	1	5559	23	039536	396081	2664	39
Aust-Agder	2,9	2	1		10318	15	104084	87397	765	36
Finnmark	1	1	1		67239	19	72937	61210	410	21
Glåmdal	1	3	0,8		5295	7	53241	45306	1440	28
Haugalandet og Sunnhordland	4,8	5	2		10289	15	143522	105177	2378	47
Hedemarken og Sør-Østerdal	3	3	1,5	3	8322	7	115582	82968	1631	24
Helgeland	2	2	1		26408	17	76448	55363	1369	17
Indre Hordaland	2	2	1		7763	7	31209	24922	1269	20
Indre Sogn	2	2	1		9339	8	27614	22740	981	13
Lista	2	2	1		5358	7	39297	42398	772	28
Lofoten og Vesterålen	1	3	1	1,5	11 611	10	55 167	45705	603	15
Marnar	2,6	3,2	1,6		4632	10	129419	76956	669	36
Nedre Buskerud	4	6	2,6		6720	14	222593	131453	1 893	33
Nedre Telemark	3	3	1,3	0,8	5300	10	143900	85714	1085	44
Nord-og Midhordland	3	3	2		8001	19	369099	191992	1634	50
Nordfjord	2	2	1		4517	6	28636	19802	1070	20
Nord-Gudbrandsdal	2	2	1		11060	7	25521	31042	1427	9
Nordmøre	3	2	0,8		7280	8	22502	23583	895	18
Nord-Troms	2	3	1	1	30127	15	112568	72481	890	37

	Antall dommere	Antall ing.	Antall saksbeh.	Antall andre ansatte	Areal i soknet (km ²)	Antall kommuner	Antall innb.	Antall eiendomsenheter	Antall landbruksenheter	Ant. saker kommet inn i snitt siste 3 år
Jordskifterett	3	1	1	2	28708	24	108396	75873	3480	21
Nord-Trøndelag	4	5	3,6		13 833	8	19688	34464	1086	30
Nord-Østerdal	2	1,8	1		12301	14	64844	48510	549	23
Ofoten og Sør-Troms	2	4	1		7711	13	90279	55217	1235	20
Romsdal	2	3	1		25818	13	80815	60830	660	27
Salten	3	3,2	2		10713	12	50400	35509	1653	31
Sunnfjord og Ytre Sogn	2,5	2	0,9		8 158	17	128606	84760	1321	27
Sunnmøre	2	1,6	1		7061	16	294430	145690	3556	26
Sør-Rogaland	6,3	7,5	2,5		26385	25	295701	171 506	3921	62
Sør-Trøndelag	2	2	1		5404	6	18035	36470	975	26
Valdres	3	2	1		3572	15	188990	106 103	1412	39
Vestfold	4	4	3		8740	13	139648	104195	3 186	38
Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal	3	4	1		5065	18	260389	140953	2701	39
Østfold	2	2	1		8369	7	22632	40666	822	16
Øvre Buskerud	2	2	1		10552	8	22240	32575	648	29
Øvre Telemark										

Kilde: Domstoladministrasjonen (2009b)

Vedlegg 3: Antall krav om sak fordelt på jordskifterett.

Tabell 7: Antall krav om sak ved den enkelte jordskifterett for årene 2004 – 2008

Jordskifterett	2004	2005	2006	2007	2008	Gjennsnitt
Østfold	40	35	31	44	42	38,4
Akershus og Oslo	29	26	25	30	42	30,4
Hedemarken og Sør-Østerdal	27	17	22	30	19	23
Glåmdal	14	22	26	25	32	23,8
Nord-Østerdal	15	17	25	35	30	24,4
Vest-Oppland og Sør-Gudbr.	34	36	40	37	38	37
Valdres	26	30	26	21	31	26,8
Nord-Gudbrandsdal	5	17	11	9	6	9,6
Nedre Buskerud	37	45	29	30	41	36,4
Øvre Buskerud	16	13	11	22	14	15,2
Vestfold	24	23	34	30	53	32,8
Nedre Telemark	30	40	21	75	37	40,6
Øvre Telemark	21	24	29	32	27	26,6
Aust-Agder	33	42	33	35	39	36,4
Marnar	18	30	33	32	42	31
Lista	26	22	20	28	37	26,6
Sør-Rogaland	14	28	21	32	25	24
Nord-og Midhordland	35	30	56	53	41	43
Haugalandet og Sunnhordl.	33	36	40	42	58	41,8
Indre Hordaland	15	14	18	19	22	17,6
Sunnfjord og Ytre Sogn	36	46	30	25	39	35,2
Indre Sogn	9	21	13	18	8	13,8
Nordfjord	15	25	22	14	25	20,2
Romsdal	16	24	17	18	25	20
Sunnmøre	22	20	29	26	25	24,4
Nordmøre	16	28	14	26	14	19,6
Sør-Trøndelag	62	60	57	58	71	61,6
Nord-Trøndelag	17	22	15	21	28	20,6
Salten	31	22	23	38	21	27
Helgeland	14	17	27	11	12	16,2
Lofoten og Vesterålen	25	15	11	11	23	17
Nord-Troms	30	63	39	33	40	41
Ofoten og SørTroms	25	28	33	16	20	24,4
Finnmark	10	18	16	26	20	18
Totalt	820	956	897	1002	1047	
Gjennsnitt	24,1	28,1	26,4	29,5	30,8	

Vedlegg 4: Registreringsskjemaet

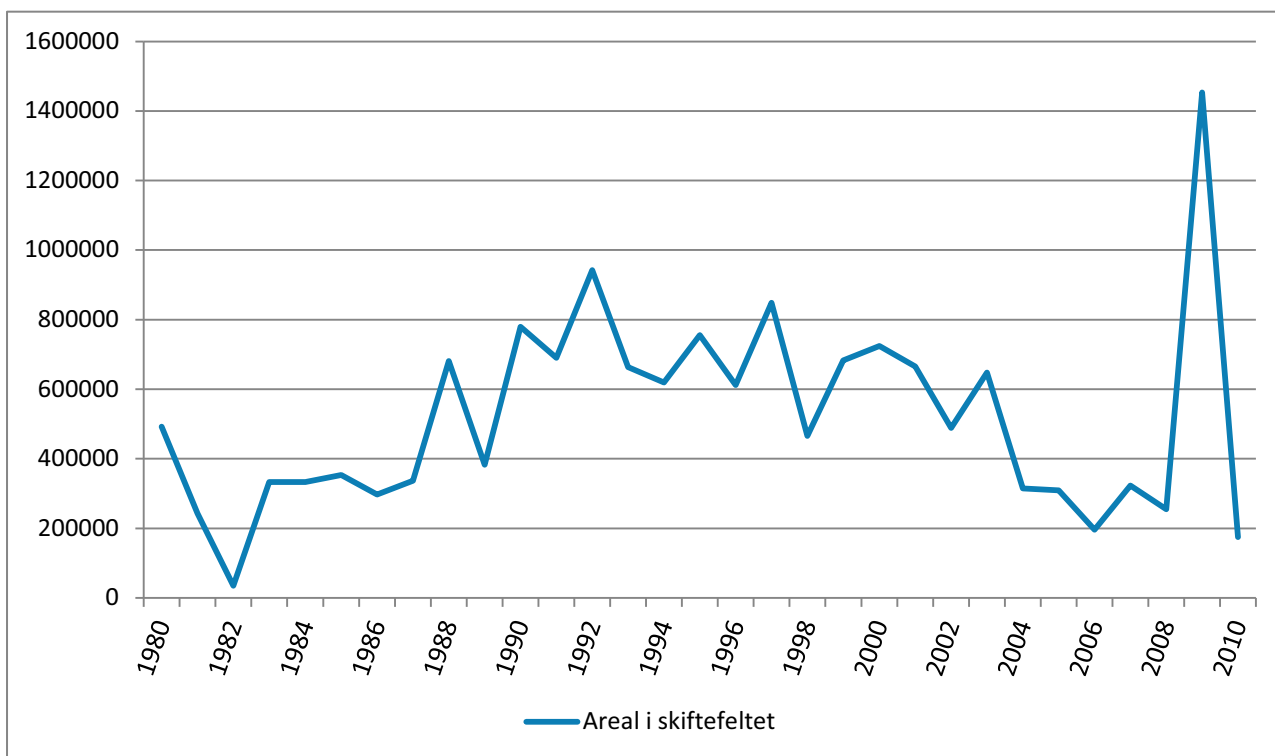
Tabell 8: Registeringskjemaet

feltnavn	koder/verdier
Nøkkeldata om saken	
ktr_nr	200 = Akershus og Oslo, 510 = Valdres, 1200 Nord- og Midhordland og 1600 = Sør Trøndelag
sak nr	1 til 90
aar	1985, 2005
saksnavn	Tekst, saksnavn gitt av jordskifteretten
komnr	xxyy = kommunenummer
krevd	dd.mm.åååå
oppstart	dd.mm.åååå
slutta	dd.mm.åååå
h_virkemid	2a, 2b, 2c, 2d, 2e, 2f, 2g, 2h, 88, 88a og 88r (§ 88 femte ledd)
Meddommere	{? = ukjent, J = meddommere, N = enedommer
Antall_sakkyndige	1= oppnevnt sakkyndig
parter	1 - 133
naboer	0 - 40
parter_bor_i_kommunen	0 - 133
parter_utenfor_kommunen	0 - 133
parter_m_prosessfullm	0 - 40
Avgjørelsesformer i saken	
Vedtak	1 = fattet vedtak i saken
Dom	1 = avsagt dom i saken
Rettsforlik	1= inngått rettsforlik i saken
Skjønn1	1= avsagt skjønn i saken
Protokollert_enighet	1 = retten har protokollert enighet mellom partene i saken
Avtaler	0 - 2
tvister	0 - 7
Bruk av rettsmidler	
Bruk_av_rettsmiddel	J = ja, N = nei, ? = ukjent
overrett	1 = anket til jordskifteoverretten
lr	1 = anket til lagmannsretten
hr	1 = anket til høyesterett
anke_realitetsbehandlet	1 = anken realitetsbehandlet
endring	1 =Anken førte til endring

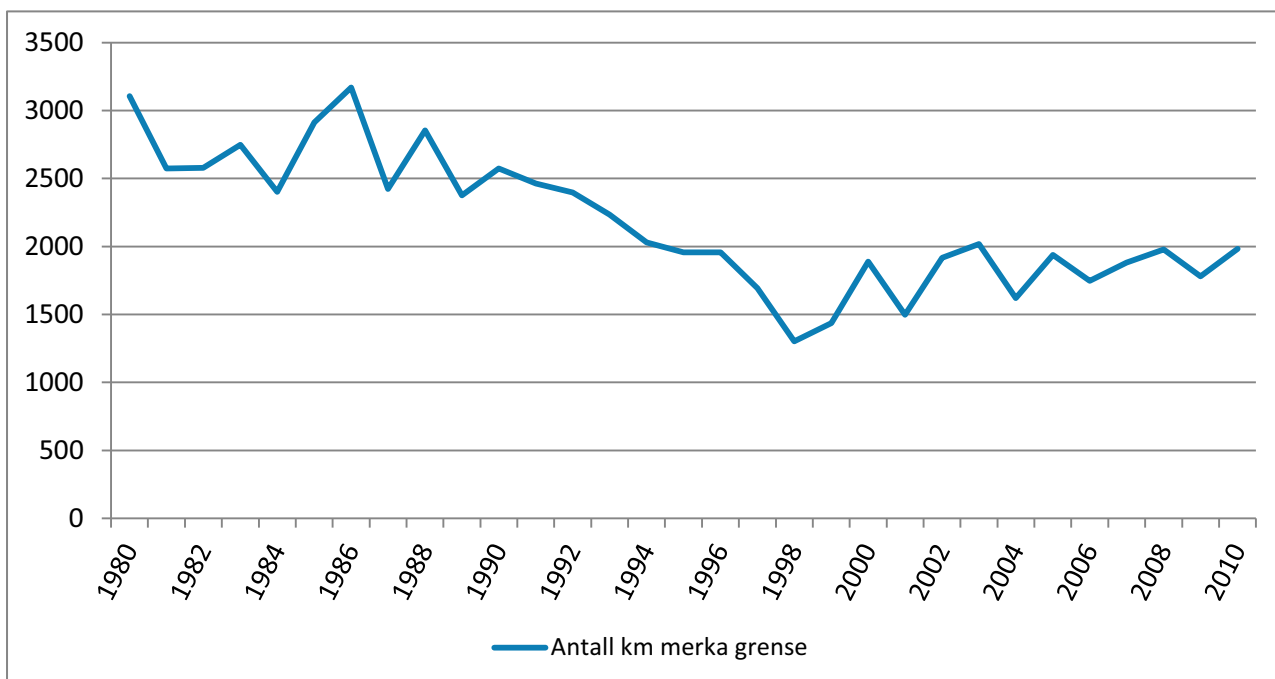
feltnavn	koder/verdier
Interaksjon mellom retten, partene og offentlig myndighet	
@1_Innhentet_tillatelse	1 = Jordskifteretten har innhentet
partene_har_innhentet_tillatelse_som_del_av_saken	1= Jordskifteretten har innhentet tillatelse fra forvm. Som del av saken
@2_innhentet_oplysninger	1= Jordskifteretten har innhentet info. Som del av saken
@3Rapportert_fra_justis	1 = Jordskifteretten har rapportert til off myndighet
@4kravd_av_off_myndighet	1 = Saken er krevd av off. myndighet
@5krevd_etter_krav_fra_off	1 = Saken er krevd etter krav fra off myndighet
@6_krevd_ettersom_følge_av_mer_generelle_krav_av	1 = Saken er krevd etter mer generelle krav fra off myndighet
@7sakkyndig_fra_off_mynd	1 = Sakkyndig i saken fra off. myndighet
@5_krevd_for_å_komme_rundt_kravvedtak_fra_off_myndighet	1 = Saken er krevd for å komme rundt krav/vedtak fra off. myndighet
Partenes holdning til sakens fremme	
@1_Enighet_om_løsning_teknikk_kostnader	1 = Enighet om løsning i saken
@3_uenighet_om_fremmeproblem	1 = Enighet om fremme, uenighet om løsning
@3_uenighet_om_fremmeproblem	1 = Uenighet om fremme
@4_Startet_med_behov_for_klarlegging	1 = Saken startet med krav om rettsfastsetting
Virkemidler brukt i saken	
@2a	1 = § 2 bokstav a anvendt i saken
@2b	1 = § 2 bokstav b anvendt i saken
@2c	1 = § 2 bokstav c anvendt i saken
@2d	1 = § 2 bokstav d anvendt i saken
@2e	1 = § 2 bokstav e anvendt i saken
@2f	1 = § 2 bokstav f anvendt i saken
@2g	1 = § 2 bokstav g anvendt i saken
@2hgammel	1 = § 2 bokstav h anvendt i saken
@88	1 = § 88 anvendt i saken
@88a	1 = § 88a anvendt i saken
skjønn2	1 = avsagt skjønn i saken
Egenskaper ved løsning i saken	
gr_reguleringmakebytte	1 = grenseregulering/makebytte gjennomført i saken
ordning_vregler	1 = etablert bruksordningsregler
ordning_ved_etablering_av_lag	1 = etablert lag
oppløsningindividualiseringdeling	1/ sameie delt/eiendom oppløst/individualisert
investering	1 = vedtatt investering
arealbytte_omfang	angitt arealbyttets omfang i m2 eller daa

feltnavn	koder/verdier
Egenskaper ved eiendommer/ressurser i saken	
Innmark	1 = Typen eiendom forekommer i saken
utmark	1 = Typen eiendom forekommer i saken
Boligformål	1 = Typen eiendom forekommer i saken
Fritidsformål	1 = Typen eiendom forekommer i saken
Annet_	1 = Typen eiendom forekommer i saken
vegparkering	1 = adkomst som veg/parkering har vært tema i saken
Udefinerbart	1 = eiendommer det ikke er mulig å definere
Partene aktive i sakens tema/	
Aktive_i_hva_saken_omhandler	0 - 133
Passive	0 - 133
ikke_omtalt	0 - 133

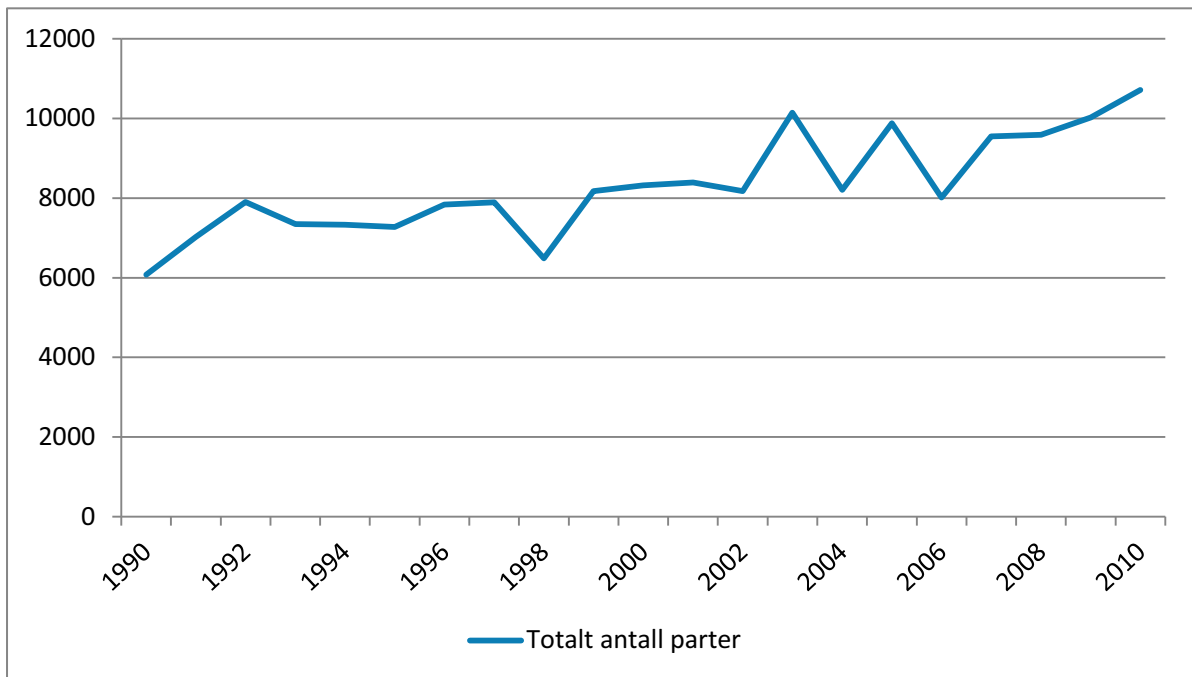
Vedlegg 5: Statistikk samlet fra jordskiftedomstolenes årsrapporter



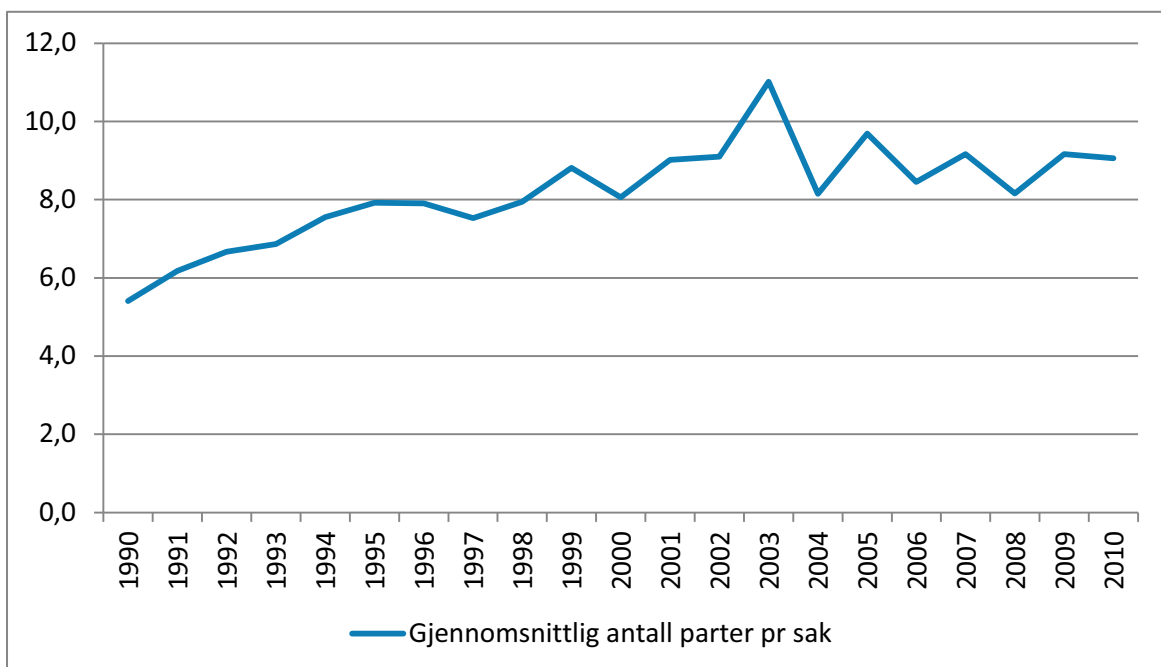
Figur 8: Totalt areal i skiftefeltet i daa og i år saken er avsluttet



Figur 9: Antall km grense merka og målt i saker avsluttet det enkelte år



Figur 10: Totalt antall parter i saker avslutta det enkelte år



Figur 11: Gjennomsnittlig antall parter pr sak avsluttet det enkelte år

Vedlegg 6: Saker fra Digitalarkivet, fordelt etter type virkemiddel og år

Tabell 9: Saker overført til arkivbasen pr 10.3.2011, fordelt etter virkemiddeltyper og år (N = 27226)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Rettsendring – omarrondring	202	242	236	237	210	226	223	226	223	225	274	242	291	261	261	300	293	328	266
Rettsendring - bruksordning/ fellestiltak	48	54	68	68	84	85	76	81	98	100	92	84	124	106	114	141	117	113	124
Rettsfast-setting	736	775	739	601	590	528	510	401	375	391	370	387	417	405	445	500	405	434	432
Skjønn/annet	30	34	31	23	27	24	11	5	14	17	11	16	7	25	23	20	13	13	19
Trukket/hevet mv	92	96	89	79	88	98	99	84	80	74	77	75	102	70	84	99	109	124	117
Ukjent hvm.	348	378	372	293	301	192	236	168	141	132	149	97	39	21	4	1	4	3	1
Sum	1456	1579	1535	1301	1300	1153	1155	965	931	939	973	901	980	888	931	1061	941	1015	959
Rettsendring – omarrondring	14 %	15 %	15 %	18 %	16 %	20 %	19 %	23 %	24 %	24 %	28 %	27 %	30 %	29 %	28 %	28 %	31 %	32 %	28 %
Rettsendring - bruksordning/ fellestiltak	3 %	3 %	4 %	5 %	6 %	7 %	7 %	8 %	11 %	11 %	9 %	9 %	13 %	12 %	12 %	13 %	12 %	11 %	13 %
Rettsfast-setting	51 %	49 %	48 %	46 %	45 %	46 %	44 %	42 %	40 %	42 %	38 %	43 %	43 %	46 %	48 %	47 %	43 %	43 %	45 %
Skjønn/annet	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %	1 %	2 %	2 %	1 %	2 %	1 %	3 %	2 %	2 %	1 %	1 %	2 %
Trukket/hevet mv	6 %	6 %	6 %	6 %	7 %	8 %	9 %	9 %	9 %	8 %	8 %	8 %	10 %	8 %	9 %	9 %	12 %	12 %	12 %
Ukjent hvm.	24 %	24 %	24 %	23 %	23 %	17 %	20 %	17 %	15 %	14 %	15 %	11 %	4 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rettsendring – omarrordering	266	239	226	223	208	197	163	179	157
Rettsendring - bruksordning/ fellestiltak	124	103	101	86	86	103	78	82	106
Rettsfast-setting	432	392	348	338	376	361	372	458	379
Skjønn/annet	19	13	15	12	11	5	15	2	7
Trukket/hevet mv	117	112	107	99	115	98	104	97	88
Ukjent hvm.	1	2	0	0	0	0	0	0	0
Sum	959	861	797	758	796	764	732	818	737
Rettsendring – omarrordering	28 %	28 %	28 %	29 %	26 %	26 %	22 %	22 %	21 %
Rettsendring - bruksordning/ fellestiltak	13 %	12 %	13 %	11 %	11 %	13 %	11 %	10 %	14 %
Rettsfast-setting	45 %	46 %	44 %	45 %	47 %	47 %	51 %	56 %	51 %
Skjønn/annet	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %	1 %	2 %	0 %	1 %
Trukket/hevet mv	12 %	13 %	13 %	13 %	14 %	13 %	14 %	12 %	12 %
Ukjent hvm.	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Tabell 10: Rettsdrende saker overført til arkivbasen pr 10.3.2011, fordelt etter hovedvirkemiddel og år saken er krevd (N = 7165)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
§ 2 a	46	43	56	58	43	34	39	36	31	43	31	35	27	26	28	22	28	29	32	22	23
§ 2 b	111	113	110	86	85	106	84	92	89	89	90	90	84	77	71	69	73	58	63	40	49
§ 2 c	27	21	30	21	28	24	28	42	43	51	76	43	54	55	54	56	51	51	69	52	57
§ 2 d	47	30	24	29	21	19	19	19	17	16	21	13	16	21	9	10	11	8	9	9	9
§ 2 e	58	55	51	77	72	68	56	82	63	63	65	74	59	69	49	45	35	35	34	26	25
§ 2 f	5	17	15	13	25	24	23	40	39	45	61	67	93	58	67	58	63	63	55	60	65
§ 2 g	17	20	21	37	51	91	77	104	85	68	97	88	108	84	64	66	48	50	38	30	33
Sum	311	299	307	321	325	366	326	415	367	375	441	410	441	390	342	326	309	294	300	239	261
§ 2 a	15 %	14 %	18 %	18 %	13 %	9 %	12 %	9 %	8 %	11 %	7 %	9 %	6 %	7 %	8 %	7 %	9 %	10 %	11 %	9 %	9 %
§ 2 b	36 %	38 %	36 %	27 %	26 %	29 %	26 %	22 %	24 %	24 %	20 %	22 %	19 %	20 %	21 %	21 %	24 %	20 %	21 %	17 %	19 %
§ 2 c	9 %	7 %	10 %	7 %	9 %	7 %	9 %	10 %	12 %	14 %	17 %	10 %	12 %	14 %	16 %	17 %	17 %	17 %	23 %	22 %	22 %
§ 2 d	15 %	10 %	8 %	9 %	6 %	5 %	6 %	5 %	5 %	4 %	5 %	3 %	4 %	5 %	3 %	3 %	4 %	3 %	3 %	4 %	3 %
§ 2 e	19 %	18 %	17 %	24 %	22 %	19 %	17 %	20 %	17 %	17 %	15 %	18 %	13 %	18 %	14 %	14 %	11 %	12 %	11 %	11 %	10 %
§ 2 f	2 %	6 %	5 %	4 %	8 %	7 %	7 %	10 %	11 %	12 %	14 %	16 %	21 %	15 %	20 %	18 %	20 %	21 %	18 %	25 %	25 %
§ 2 g	5 %	7 %	7 %	12 %	16 %	25 %	24 %	25 %	23 %	18 %	22 %	21 %	24 %	22 %	19 %	20 %	16 %	17 %	13 %	13 %	13 %

8. Artiklene

Vedlegg 7

Artikkel 1

KAPITTEL 3

Jordskifte i teoretisk perspektiv

Av stipendiat Øystein Jakob Bjerva og professor Hans Sevatdal¹

I artikkelen drøftes omforming av eiendomsforhold ved jordskifte, på basis av et knippe av teorier. Det argumenteres for at bruk av slike teorier kan gi bidrag til forbedring av praksis, lovgivning, undervisning og forskning.

1 Innledning

Den institusjonaliserte jordskiftevirkosomheten har lange røtter i Norge. *Hvor* lange er litt avhengig av perspektivet og vektleggingen; noen vil sette 1859, andre 1821 som startpunkt. Det vil også kunne argumenteres med at en må gå mye lenger tilbake enn som så, i alle fall når det gjelder røttene til jordskifte. Jubileet som nå skal markeres tar åpenbart utgangspunkt i 1859, noe som har mye for seg. Det var da hovedtrekkene ble lagt for problemoppfatning, arbeidsmåte, lovsystem og den organisasjonsmodellen som vi fremdeles har. Videre var det 1860-årene som markerer starten på en storsatsing på jordskifte, eller «utskiftning av fellesskap», som det het i tidens språk. Denne storsatsingen omfattet både lovgivning, offentlige budsjetter og organisering. Satsingen gav raske resultater; store deler av eiendomsforholdene på norsk landsbygd ble endret.

1 Øystein Jakob Bjerva er stipendiat ved Institutt for landskapsplanlegging, UMB. Han er jordskifte-kandidat fra NLH i 1996, og i permisjon fra stilling som jordskiftedommer ved Akershus og Oslo jordskifterett.

Hans Sevatdal er professor i jordskifte ved Institutt for landskapsplanlegging UMB fra 1978. Han er jordskifte-kandidat fra NLH i 1966 og dr. scient fra samme sted i 1972.

Vår ambisjon i denne artikkelen er et forsøk på å analysere, og dermed å forstå, jordskifte ut fra et teoretisk samfunnsvitenskapelig perspektiv. I en viss forstand kan det oppfattes som å fortelle historie, men ikke som en sekvens av hendelser; det sentrale er forståelsen av jordskifte, det være seg i fortid, nåtid og framtid, kanskje først og fremst det siste. Vi vil presentere og bruke et knippe av teoritilfang, *sammen* med den historiske og geografiske kontekst. Altså; *Jordskifte i tid og rom i teoretisk perspektiv*. Rent konkret vil vi først ta for oss jordskifte som en helhet, dvs. som en institusjonalisert «tjeneste» som staten etablerer, organiserer og opprettholder. Deretter vil vi ta opp ulike elementer i jordskiftevirksomheten på samme måte, dvs. bruke samfunnsfaglig teoridannelse til å forstå, men i sin respektive kontekst mht. tid og rom. Den underliggende ambisjon – i alle fall til en viss grad – er rettet mot samtid og framtid.

2 Begrepsdrøfting

Termen «skifte» går på det å dele, men også på det å *fordele*, i vårt tilfelle jord, eiendomsmessig sett. I vår sammenheng har det også et betydelig element i seg av det å ordne, noenlunde det samme som ligger i termen «skipe» på nynorsk. For å tydeliggjøre endringsaspektet vil vi bruke termen «omskipe»; jordskifte er å omskipe *eiendomsforholdene*.

Begrepet «eiendomsforhold» spiller en sentral rolle for forståelse av hva jordskifte er eller kan være. Det brukes på ulike måter, for eksempel som et samlebegrep for «litt av hvert» som har med eiendom, eiendomsrett og eiere å gjøre. Her vil vi gi det en noenlunde presis mening og klargjøre at det inneholder tre elementer: *eierstruktur, eiendomsstruktur og rettighetsstruktur*.²

Rettighetsstrukturen går på egenskaper ved *rettighetene*. For eksempel det vi i dagligtalen kaller «eiendomsrett», og dermed mener den hele og fulle rådigheten som institusjonen eiendomsrett gir over et objekt. Det er imidlertid en mengde avledede typer av eiendomsbaserte rettigheter til arealer og arealbaserte ressurser som vi må ha med oss inn i forståelsen, eksempelvis leierett, bruksrett, servitutt, tomtefesterett, panterett, arverett, forkjøpsrett, odelsrett og andre innløsningsretter osv.

Eierstrukturen går på egenskaper ved de *personene* som innehar rettigheter basert på eiendomsrett. *Eiendomsstruktur* går på egenskaper ved *objektene*. En

2 H. Sevatdal, *Eigendomsforhold og arealbruk* i Kart og Plan (1) 1987 s. 89–95.

egenskap ved personene kan for eksempel være om hvorvidt de er en fysisk eller juridisk person.

Oppsummert kan en si at jordskifte dreier seg om å endre visse spesifiserte elementer av eiendomsforholdene. Hvilke elementer vil være høyst tids- og stedspe- sifikke, eksempelvis lå hovedvekten fra 1860 og utover på to forhold: å gi gårds- brukenes teiger og tun en annen form, størrelse og beliggenhet, og å omforme felles retter til individuelle retter.

Jordskifte i denne generelle betydningen som det å omskipe eiendomsforhol- dene har foregått så langt bakover i historien som vi kjenner til. Det hadde forank- ring i lovverket fra middelalderen av, jf. Gulatingsloven, Frostatingsloven og Landsloven av 1274. Disse reglene ble videreført i Norske Lov av 1687 fram til 1821.

Et viktig element ved forståelsen av begrepet jordskifte gjelder forholdet mel- lom det vi kunne kalle «minnelighet» og «ikke-minnelighet». Eller sagt på en annen måte: graden av tvang. Det ligger i selve begrepsforståelsen at jordskifte må omfatte flere aktører, og vi bruker som oftest ordet «parter» om dem. Videre ten- ker vi vanligvis på jordskifte som en form for «sak», mer eller mindre styrt av en eller annen form for «organ» som står utenfor kretsen av berørte. Dette organet trenger i og for seg ikke være noe annet enn en person med kunnskap og tillit i nærmiljøet, dvs. en eller annen form for «konsulentrolle», men det kan også være et tungt offentlig organ som administrerer betydelige mengder av tvang. Poenget er at vi rent begrepsmessig og i praksis må være klar over at dette med tvang og frivillighet kan opptre i svært mange og til dels ulike varianter og grader. Hele pro- sessen kan (alternativt) være basert på det ene eller det andre fra start til mål, men det kan også være større eller mindre innslag av minnelighet og tvang i en og samme sak.

I forlengelsen av dette spiller kontraktsfriheten en stor rolle. Som prinsipp har den to sider: frihet til å inngå avtaler og plikt til å holde dem. Klarest kommer dette til uttrykk i Kong Christian Den Femtis Norske Lov av 1687:

«Alle Contracter som frivilligen gjøris af dennem, der ere Mynndige, og komme til deris Lavalder, være sig Kiøb, Sal, Gave, Mageskifte, Pant, Laan, Leje, Forpligter, Forløfter og andet ved hva Navn det nævnis kand, som ikke er imod Loven, eller Ærbarhed, skulle holdis i alle deris Ord og Puncter, saasom de ingagne ere.»

Dette er fremdeles gjeldende lov, og det går som en rød tråd gjennom hele jord- skiftehistorien, fra tidlig 1200-tall til dags dato. I Gulatingsloven artikkel 87 heter det innledningsvis:

«No vil folk skifta jord millom seg sjølve, og skifta odelsskifte. Er alle samde, kan dei skifta som dei vil og so gjere lutkastingi på tinget. Då kan det skiftet ikkje brytast.»

Tilsvarende heter det i Landsloven fra 1274, VII, 3.

«Nu vil folk skifte sine odler mellom sig og skifte odelsskifte, og de er alle enige, (da kan de) skifte som de vil og trække lod derom ...»

Vi skal senere komme tilbake til spørsmålet om, og ev. hvordan, disse prinsippene – avtalefrihet og mulighetene for tvangsgjennomføring av det som er avtalt – er komponenter i institusjonalisert jordskifte.

3 Etablering og videreutvikling av institusjonalisert jordskifte

Selv om det med stor rett kan hevdes at det institusjonaliserte jordskifte i stor stil først kommer i gang i Norge 1860, så er det i vår sammenheng all grunn til å gå litt lenger tilbake, la oss grovt sett si til en periode som strekker seg gjennom siste halvdel av 1700-tallet gjennom første halvdel av 1800-tallet.

Vi kjenner lovmaterialet for perioden, og vi har også en god del opplysninger om hva som foregikk og hvordan. Dels gjennom sammendraget av det såkalte «1803-materialet»,³ publisert av Juvkam,⁴ spesielt beskrivelsen av skogskifter i Solør og Østerdalen av amtskonduktør Hans Lemmich Juell,⁵ og dels gjennom andre kilder. Visse distriktsvise publiseringer av 1803-materialet foreligger også, jf. Holmsen,⁶ og Bjørkvik og Holmsen.⁷ Vi vil også nevne et særdeles stort, interessant og veldokumentert jordskifte⁸ på storgården Sorknes i Solør – over 30 parter

3 Det såkalte 1803-materialet ble til under rentekammeret i København sitt arbeid med ny utskiftningslov. Med utgangspunkt i flere spørsmål som ble sendt embets- og tjenestemenn på ulike nivå om utskiftning og utskiftningsrelaterte spørsmål. Svarene kan sees i sammenfattet form hos Juvkam, men det meste av materialet ligger upublisert i Riksarkivet.

4 O. Juvkam, Træk av utskiftningsvæsenets historie. Tidsskrift for Det norske Utskiftningsvæsen (5) 1917–1918, s. 41–161.

5 H.L. Juell, *Uten tittel – Om skogskifte i Solør og Østerdalen rundt år 1800*, i Tidsskrift for Det Norske Ustiftningsvesen (11) 1803 s. 225–226 inntatt i fulltekst i Sevatdal H. Sevatdal, Forelesingar i eigedomshistorie, Landbruksbokhandlen Ås-NLH 1989.

6 A. Holmsen, *Gardskipnaden i Rogaland for 150 år sidan*, ÆTT og HEIM, Rogaland Historie- og ættesogelag 1952 og A. Holmsen, *Gardskipnad i Innherad for 150 år sia*, Nord-Trøndelag historielags årbok 1954.

7 H. Bjørkvik og A. Holmsen, *Gardskipnaden i Sogn og Fjorane for 150 år sidan*, Historielaget for Sogn 1952.

8 Kartet fra Sorknesskiftet er inntatt i P.K. Skys artikkel i denne boka.

– fra 1804, bl.a. beskrevet av Bernhardsen.⁹ Dette er spesielt interessant fordi det omfattet omskiping av både innmark og utmark, men på meget ulike måter: I innmarka gjennom sammenslåing av et stort antall teiger, i utmarka ved oppløsning av sameiet og etablering av mange teiger. Videre at det ble gjennomført i minnelighet gjennom innleiing av en ekstern fagmann, og at det var om lag like mange leilendingsbønder som selveierbønder. Avtalene og gjennomføring er ekstra interessant fordi partene så å si instituerte et tvangsmessig beslutningsorgan i form av en voldgiftsrett, som skulle tre i funksjon dersom de ikke kunne bli enige.

Det største og mest bearbejdede distriktvis oversikten over jordskifte før 1860 gjelder imidlertid utskiftningene på Jæren i tidsrommet 1821 – 1858.¹⁰ Selv om man for all del må være klar over store regionale variasjoner, så kan hovedtrekkene i gjennomføringen av utskiftningene summarisk framstilles slik:

Partene i en utskiftning på denne tida kan deles i tre grupper. Bøndene på en matrikkelgård – selveiere eller leilendinger og eiere som ikke er bønder – blir enige om at «noe» bør gjøres enten med innmarka, utmarka eller begge deler. De kommer sammen til drøftinger, og ut av dette kommer det en avtale. Innholdet i denne avtalen (eller enigheten) er for det første at de vil forsøke utskiftning, for det andre legges det prinsipielle, praktiske og organisatoriske føringer for utskiftningen. Videre engasjeres en fagperson, dette kan være en betrodd mann i bygda, jf. Moen,¹¹ og Lauvås,¹² men det kan også være en profesjonell kartkonduktør. Denne utarbeider så et forslag til løsning. Denne blir så gjenstand for drøftinger, og dersom partene blir enige, resulterer det i en avtale som blir formalisert gjennom tinglysing. Dersom partene ikke skulle bli enige om resultatet, er det, særlig etter 1821, inntatt noe om hvordan man skal forholde seg, for eksempel at saken skal avgjøres i en eller annen form for «rettssak», der «retten» for eksempel består av sorenskriveren med fire skjønnsmenn. En annen variant er voldgiftsbeslutning av en eller noen oppnevnte personer.

Tiden fra 1860 og – la oss si fram mot mellomkrigstiden – er preget av oppheving av teigblanding i innmarka og utflytting av fellestun. Bildet er imidlertid noe mer nyansert, og noen av disse nyansene bør nevnes: Ikke alt fellesskap trengte

9 E. Bernhardsen, *Jordskifte og gårdsdeling, Eksemplet Sorknes 1803–04*, Hovedoppgave, Institutt for jordskifte og arealplanlegging, NLH 1987.

10 L. Lauvås, *Utskiftninger på Jæren i tidsperioden 1821–1858*, Hovedoppgave, Institutt for planfag og rettslære, Norges landbrukshøgskole, Ås-NLH 1993.

11 K.J. Moen, *Ein jordskifteleiar i øvre Telemark ikring år 1800* i Tidsskrift for Det Norske Ustiftningsvesen (19) 1948 s. 142–153.

12 L. Lauvås, *Utskiftninger på Jæren i tidsperioden 1821–1858*.

å bli opphevet – bare det som ble oppfattet som «skadelig». Videre kunne det skje omfattende reorganisering av fellesbruk, uttrykt som «bruksordning». Meningsinnholdet i dette var etablering av regler for adferd mellom partene. Dessuten kunne det skje etablering av nye fellesskap, knyttet til det vi kunne kalle «felles infrastruktur». Det typiske i så måte var – og er – felles veier.

I 1934 kommer det en viktig utvidelse av jordskifterettens kompetanse: Hjemmel til å holde grensegang som *egen sak* – etter krav fra en grunneier eller bruksrettshaver. Bakgrunnen og betydningen av dette er drøftet av Sevatdal og Wannebo.¹³ I den første etterkrigstid fortsetter jordskifte etter noenlunde det samme mønster. Det blir etter hvert enda mer vekt på jordskifte i utmark, dels motivert ut fra utnytting av utmarksressurser, men også i høy grad motivert ut fra ønsker om tilrettelegging for oppdyrking. Tilrettelegging for oppdyrking har egentlig vært et viktig motiv for jordskifte, fra første stund og helt fram mot siste hundreårsskifte. I 1950 kom en ny jordskiftelov – og om lag samtidig startet en storstilt utskiftning av sameier i utmarkene på Vestlandet og andre steder der det var aktuelt med såkalt skogreising, dvs. etablering av barskog både i snaumarker og i lauvskogsområder, jf. Sevatdal.¹⁴

Mot slutten av 1950-tallet startet den prosessen som kalles «nedlegging» av gardsbruk i Norge. Den besto i at gardsbruk opphøver å være driftsenheter i jordbruket. Endringen i de økonomiske og teknologiske rammevilkår gjorde at driftsenhetene måtte bli større for å kunne hente ut det samme økonomiske utbyttet. I tiden fra ca. 1950 til nåtid er antallet slike enheter blitt redusert fra om lag 200.000 til knapt 50.000. Dette har gitt grunnlag for omfattende leie av tilleggsjord – røft regnet drives i dag om lag 40 % av all dyrka mark på leiebasis, og de fleste driftsenheter i jordbruket av noen størrelse er involvert i dette. Form og innhold i avtalene er i liten grad underlagt jordpolitisk styring, og det er et tilnærmet fritt marked for leiejord. For jordskifte – både i innmark og utmark – betyr dette at kontraktstrukturen – avtaler mellom eier og bruker av areal – får en langt større betydning enn tidligere.

Endringene får tunge føringer for jordskiftearbeidet, på flere måter: Jordskifteretten har for det første ingen formell kompetanse til å fatte beslutninger om avtaler om kjøp/salg og leie. Den kan ta opp slike forhold, foreslå, tilrettelegge, mekle og

13 H. Sevatdal og E. Wannebo, «Utvikling av jordskifteretten sett i lys a matrikkelsystemet, forvaltningen og de ordinære domstoler» i Ravna, Ø. (red.) *Areal og eiendomsrett*, Universitetsforlaget, Oslo 2007 s. 391–414.

14 H. Sevatdal, *Eigendomsforhold og skogreising på Vestlandet*. Melding nr. 14, Institutt for jordskifte og eiendomsutforming, Norges landbrukshøgskole, Ås-NLH 1971.

hjelpen til med å få i stand en hensiktsmessig struktur – men altså ikke beslutte i betydningen av å gjøre bindende vedtak som kan gjennomføres ved tvang.

For det andre: Partene i en jordskiftesak blir mer og mer ulike mht. arealbruk. «Før i tida» kunne en gå ut fra som en mer eller mindre selvsagt premiss at partene var jord- og/eller skogbrukere, dvs. i større eller mindre grad næringsdrivende i jord- og skogbruk, og deres interesse for og i eiendommen var knyttet til dette. Slik er det ikke lenger – partsinteressene er langt mer sammensatt. Kulturelt og normmessig er det også grunn til å tro at gruppen «jordeiere» blir mindre homogen enn tidligere.

For det tredje: Eiendommene i en jordskiftesak har blitt mer ulike. Jordskifte er på vei til å bli virkemiddel for de fleste typer eiere og eiendommer i alle deler av Norge, og typene av problemene som søkes løst blir dermed tilsvarende mindre homogene.

For det fjerde: Rent generelt har forvaltningsorganer kommet inn i eiendomsomforming og arealbruksspørsmål, på flere måter. Dels ved at myndighetene legger premisser for arealbruk gjennom regulering, dels ved at ulike tiltak under jordskifte krever løyve fra forvaltningsorgan. Det er også slik at etter hvert som transaksjoner mellom partene (kjøp/salg, leie osv.) blir integrerte i knippet av transaksjoner under jordskifte, så følger konsesjonsproblematikk med som nissen på lasset. Og til slutt et fenomen som vi skal komme noe tilbake til: Det skapes ny avhengighet og nye fellesskap oppstår gjennom forvaltningstiltak. Eksempel på dette kan være jaktvald for storviltjakt, laksevald i vassdrag, planområder (utbygging) etter premisser lagt ved reguleringsplaner mv. Dette forsterkes ved at jordskifte så å si «vandrer» inn i områder og problemstillinger som tradisjonelt er sterkere preget av offentlig regulering enn landbruksområder. Såkalt urbant jordskifte er et godt eksempel i så måte.

Oppsummert kan en si at det er to tendenser her: Større betydning av partenes avtaler og transaksjoner som problemløsende element under en jordskiftesak, og forvaltningsorganenes rolle. Ikke slik å forstå at forvaltningsorganene har aktiv innflytelse på jordskifterettens beslutninger innen dens kompetanseområde, men som leverandør av forutsetninger. Dette ser vi på mange områder, mest typisk mht. det vi kunne kalle «offentlig planlegging».

I sum ser det ut til at jordskifte har utviklet seg til å bli en mer generell problemløser mht. relasjonene mellom eiendomsforhold og arealbruk enn det var i utgangspunktet. Samtidig har det blitt langt mer heterogent.

Dette utgjør noe av bakgrunnen for den store utrednings- og lovgivningsaktiviteten som har skjedd på 1990- og 2000-tallet, og som fremdeles pågår.

4 Teoriknippet

4.1 Innledning

Jordskifte som fagfelt i undervisnings- og forskningssammenheng har utviklet seg nokså pragmatisk, mer eller mindre i takt med de praktiske oppgavene som skulle løses. Teorifundamentet i undervisningen har stort sett vært knyttet til økonomi, visse deler av tingsrett og historie. Dette har endret seg radikalt de siste par desennier, både nasjonalt og internasjonalt. Det har skjedd en – fra vår side sett – meget interessant teoriutvikling innenfor visse deler av samfunnsfagene, og denne utviklingen har vært forsøkt fanget opp, formidlet og operasjonalisert inn mot «våre» praktiske og handlingsorienterte utdannings- og forskningsbehov på ymse vis. Et slikt forsøk – rettet mot relativt elementært undervisningsnivå i eiendomsfag er Sevatdal og Sky.¹⁵ Et langt større arbeid, men også på tilsvarende nivå, rettet mot et bredt spektrum av juridiske emner, er Eide og Stavang.¹⁶ På dansk er det gjort et lignende arbeid av Raaschou-Nielsen og Foss.¹⁷ Som eksempler på bruk av denne tilnæringsmåten i forskningssammenheng vil vi nevne doktorgradsarbeidene til Ekbäck og Nord.¹⁸

Det er på ingen måte mulig, og heller ikke nødvendig for vårt formål, å gi en dekkende beskrivelse av dette teoritilfanget, men etter en stikkordmessig oppregning vil vi kort antyde noen poenger som er viktige å formidle. Tilfanget kan presenteres som teori om:

- institusjoner – også under benevnelser som «rettsøkonomi» og «political economy»
- rasjonell aktøratferd
- allmenninger, forstått som i det vide engelskspråklige begrepet «commons», men som på norsk kan antydes ved begreper som felleseiendom, sameie, fellesskap, fellesressurser, og lignende
- forhandling og mekling

15 H. Sevatdal og P.K. Sky, *Eigedomsteori*, Rapport 1/2003 Institutt for landskapsplanlegging NLH, Ås 2003.

16 E. Eide og E. Stavang, *Rettsøkonomi*, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo 2008.

17 A. Raaschou-Nielsen og N. F. Foss, *Indledning til rets- og kontraktsøkonomi*, GadJura, København 1997.

18 P. Ekbäck, *Förfaranden vid Planering og Markåtkomst. En Rettsekonomisk Analys*, KTH Stockholm 2000 og E. Nord, *Eiendomsforhold og utbygging i urbane områder*. Doctor Scientiarum Thesis, Institutt for landskapsplanlegging, UMB Ås 2008.

I tillegg til – eller det er kanskje bedre å si innbakt i dette – ligger også store porsjoner av annet teoritilfang, for eksempel neoklassisk økonomisk teori, og ikke minst spillteori. Det siste er kanskje mer å betrakte som en tilnæringsmåte, en slags metaforisk måte å presentere og binde sammen fenomener og teori. I bibelsk språk heter det «lignelser» – spill fungerer mye på samme måten.

Innledningsvis vil vi nevne to bøker, der forfatterne på en måte har gjennomført denne tverrfaglige – kanskje vi skulle kalle det interdisiplinære – integreringen, i en slik grad at teoribidragene fra de ulike akademiske disiplinene blir mer eller mindre utvasket. Det er mer snakk om en *sammensmelting* av teoritilfang, rettet mot samfunnsmessige problemstillinger og fenomener. Disse to bøkene er *Understanding Institutional Diversity* av Elinor Ostrom,¹⁹ og *Social Traps and the Problem of Trust* av Bo Rothstein.²⁰ Den siste har en opplysende undertittel, *Theories of Institutional Design*, og dreier seg om vilkår, muligheter og virkninger knyttet til begrepet *tillit mellom aktører*. At dette er sentralt for våre faglige problemstillinger sier seg mer eller mindre selv, all den stund vi arbeider med avhengighet og fellesskap mellom aktører. Det er mange og gode grunner til å framheve Elinor Ostroms arbeider gjennom en mannsalder, men det som det spesielt er grunn til å poengtere, er at hun (og medarbeidere) bringer syntesen fram til *analysemodeller*, dvs. analytiske verktøy for å studere rammevilkår, interaksjonsformer og resultater i konkrete kontekster, også kontekster av «vår» type. Med «vår» type kontekst mener vi det som er typisk i jordskiftesammenheng; et begrenset (lite) antall konkrete aktører med sine forutsetninger, særegenheter, verdier og normer.

Vårt poeng er bl.a. at dette teoritilfanget kan bidra til å forklare jordskifte i fortid, til bedre handling i samtid, og til institusjonell forbedring i framtid.

4.2 Institusjoner

North definerer institusjoner som et sett av spilleregler som danner rammer for, og som former menneskelig interaksjon.²¹ De kan være formelle lover vedtatt av et der-til kompetent organ, eller de kan være uformelle, mer allment aksepterte normer av typen «folkeskikk». Hvis en kombinerer teorier om menneskelig adferd med teori

19 E. Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton and Oxford 2003.

20 B. Rothstein, *Social traps and the problem of trust*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

21 D.C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press Cambridge. 1990.

om kostnadene ved transaksjoner, kan en etter Norths syn forstå hvorfor institusjoner eksisterer og hvilken rolle de spiller for å få et samfunn til å fungere.

I norsk språkbruk er en institusjon ofte brukt om et organ eller organisasjon, men dette er altså ikke meningsinnholdet her. Sevatdal²² definerer institusjoner som regler som danner rammer og spillerom for menneskelig samhandling. De kan også forstås som samfunnsmessige arrangementer, både formelle lover, forskrifter og lignende, samt ikke minst adferdsmessige normer som kommer fra tradisjon, skikk og bruk, religion og moral. I et normativt perspektiv blir for eksempel verdier det en ønsker seg, og normer hva som er akseptable framgangsmåter for å oppnå dette. Peters poengterer noe av det samme slik: Aktører velger, og deres valg er avhengig av de institusjonelle rammevilkår som gjelder for dem der og da.²³

Vi siterer etter Sevatdal:

«Institusjonane formar altså mellommenneskelege handlingar. Dermed er det og slik at dei er viktige for motivsystema mellom menneskje m.o.t uveksling av goder; økonomisk, sosialt og politisk ... Instiutusjonane reduserer usikkerthet både i kvar-dagslivet og i større sammanhengar. Med institusjonane i ryggen veit vi korleis vi skal/bør opptre, og endå viktigare; vi kjenner oss trygge på korleis dei vi samhand-lar med vil opptre.»²⁴

I dette institusjonelle perspektivet blir både eiendomsretten og offentlige plan-legging institusjoner som styrer menneskers atferd og bruk av areal. Normer for skikk og bruk er noe «jeg» følger, og som «jeg» kan forutsette at min mot- eller medaktør følger eller bør følge i forhandler osv. Avtalefriheten i seg selv, og samfunnets knippe av tvangsmidler for å gjennomføre avtalene blir viktige deler av de institusjonelle rammevilkår for transaksjoner.

4.3 Økonomisk teori

Den standard neoklassiske likevektmodell forutsettes noenlunde kjent. Den bygger på forutsetninger som konkurranse, mange uavhengige og profittmaksimerende og rasjonelle aktører, ingen transaksjonskostnader for bare å nevne noen. Det kan da vises at under disse såkalte «paradisforutsetningene» vil aktøratferden summere seg opp til en likevektssituasjon som innebærer maksimal total nytte,

22 H. Sevatdal og P.K. Sky, *Eigedomsteori*.

23 B. G. Peters, *Institutional theory in political science: the «new institutionalism»*, Continuum London 2005 s. 14.

24 H. Sevatdal og P.K. Sky, *Eigedomsteori* s. 63.

som ofte benevnes «samfunnsnyttene». Resursene er da maksimalt effektivt utnyttet totalt sett, men det er ikke dermed sagt noe om fordelingen, som kan være skeiv. Slike aggregerte modeller har begrenset nytteverdi for praktisk handling i *den kontekst som vi arbeider*; et lite antall mennesker i konkrete situasjoner. De kan likevel være viktige som utgangspunkt for å forstå andre, mer realistiske modeller som kan gi bidrag til analyse og handling i konkret kontekst.

En såkalt «Pareto-optimal» likevektssituasjon har vi når ingen kan få det bedre uten at noen taper. Tilsvarende kunne vi kalle en forbedring som gjennomføres for noen uten at noen andre dermed lider skade, for en «Pareto-forbedring». Kravet om at ingen skal lide tap, og at noen presumptivt skal få det bedre, jf. jordskifteloven § 3, illustrerer dette poenget. En moderert form av Pareto-optimalitet er Kaldor Hicks-kriteriet. Kriteriet er oppfylt hvis nytten for den som får det bedre, er så stor at de(n) som lider tap, kan kompenseres. Mange vil nikke gjenkjennende til dette og tenke på ekspropriasjon her, men med litt ettertanke vil man lett også kunne gjenkjenne jordskiftemessige transaksjoner.

Et resonnement der transaksjonskostnader står i sentrum, er knyttet til økonomen Ronald Coase. I sitt såkalte «teorem» hevdet han at dersom det ikke eksisterer transaksjonskostnader, så vil aktørene selv klare å forhandle seg fram til en optimal løsning. Det såkalte «sterke» Coase-teorem tar utgangspunkt i perfekt situasjon uten transaksjonskostnader. Hvis rettigheter er definerte og transaksjonskostnader er lik null vil partene – uavhengig av hvordan resursen er fordelt, dvs. i vår begrepsverden uavhengig av hvordan eiendomsforholdene faktisk er – gjennom forhandlinger klare å komme fram til et Pareto-optimalt resultat.

En svakere versjon av teoremet forutsetter (mer realistisk) at det eksisterer transaksjonskostnader. Hvis disse transaksjonskostnader er så høye at de hindrer forhandlinger, vil ressursutnyttelsen likevel kunne bli Pareto-optimal, gjennom bruk av ulike former for offentlige tiltak som reduserer eller fjerner transaksjonskostnadene for partene. Dette kan selvsagt skje gjennom at myndighetene tar på seg noen transaksjonskostnader ved subsidiering, og/eller ved utforming av institusjonelle rammevilkår. Sagt på en annen måte så kan man gjennom kloke regler – les institusjoner – minske eller fjerne hindringer for at private avtaler inngås. Det å utforme fornuftige institusjoner kan bestå i så vel det å *innføre*, som det å *fjerne* restriksjoner. Denne tankegangen burde være særdeles nyttig for utforming av jordpolitiske og arealbruksstyrende regelsystemer. Man kan for eksempel lett tenke seg at det har betydd mye positivt for utviklingen av jordleien i Norge at myndighetene har *avstått* fra å gripe inn med reguleringstiltak. Man kan også lett tenke seg at man her kan finne et meget fruktbart utgangspunkt for å drøfte og

analysere når, hvor og hvordan det er berettiget å gripe inn i eiendomsforholdene gjennom jordskifte.

Ifølge Allen²⁵ bør ikke Coase forstås dit hen at en idealmodell uten transaksjonskostnader er relevant for å forstå hvordan en organisasjon fungerer, men at en *analyse av transaksjonskostnadene* er sentral for å forstå hvordan *en organisasjon (aktør) agerer, og hvordan en institusjon fungerer*. I denne sammenheng kan vi nevne det såkalte «normative Hobbs-utsagn»: Aktørene behøver hjelp, og lovgiver må sørge for dette.

4.4 Teorier om aktøratferd

Hva påvirker parters preferanser og valg? Hva er rasjonell atferd? Styres valgene av kulturelt betingede verdier og normer? Hvordan endres dette ev. i takt med endringer i samfunnets normer og regler? Er det mulig for rasjonelle aktører å komme fram til fellesløsninger, ev. under hvilke betingelser?

Om dette finnes det store og velutviklede teoretiske tankebygninger – som vi selvsagt bare kan peke på her. En grei oversikt for våre formål, rettet mot urbane eiendomsproblemer er gitt av Nord.²⁶ Eide og Stavang har behandlet dette i forhold til rettsregler og effekt av lovgivning.²⁷ Begge disse framstillingene kan danne en nyttig innfallsvinkel til å kunne operasjonalisere ulike bidrag fra atferdsteori inn mot våre jordskiftefaglige problemstillinger.

Begrepet «rasjonalitet» blir ofte misforstått dit hen at det går på mål mht. nytte, og da slik at materielle mål er rasjonelle, mens immaterielle mål er irrasjonelle. I vår sammenheng går begrepet rasjonalitet på relasjonene mellom mål og middel; en aktør opptrer rasjonelt når han søker den enkleste/raskeste/beste osv. handling for å oppnå sine ønsker/preferanser.

Det er en grunnleggende innsikt at institusjonene påvirker både mål og handling. Ifølge Eide og Stavang, som altså primært er ute etter å forstå virkning av lovregler, er det en grunnleggende idé at parter vil reagere på endringer i fordeler og ulemper ved ulike handlingsalternativer, og at endringen i rettsregler er med på å skape slike incitament.²⁸ Hvis parter opptrer rasjonelt, vil de sammenlikne ulike alternative løsningsalternativer før de treffer et valg ut fra hva som best samsvarer

25 D. W. Allen og D. Lueck, *The nature of the farm: contracts, risk, and organization in agriculture*, Cambridge, Mass., MIT Press. 2002.

26 E. Nord, *Eiendomsforhold og utbygging i urbane områder*.

27 E. Eide og E. Stavang, *Rettsøkonomi*.

28 Op.cit.

med egne ønsker. Disse kan være samfunnsskapt slik at endrede regler for f.eks. innføring av jordskifte eller endringene i reglene om jordskifte kan endre de preferanser partene har, og dermed de valg som blir tatt. Innføring av et jordskifteinstitutt med beslutningskompetanse uten at partene samtykke er nødvendig, og kan medføre at partenes villighet til å inngå i minnelige forhandlinger øker.

Som vi skal se senere, er partenes preferanser mht. bruk av eiendom særdeles sentralt i dagens, og i framtidens jordskifte. I jordskifteteoretiske arbeider snakker en helst om dette i termer som «nytte» og «nyttefunksjoner», jf. Sevatdal 1990.²⁹ Tankegangen er at eiendom kan ha ulike nyttefunksjon for ulike eiere, at eierne kan kategoriseres ut fra dette, og at en så kan knytte ulike teoridannelser om aktør-atferd til disse kategoriene. En antar for eksempel at dersom eiendommen er produksjonsfaktor i et foretak, så vil atferden kunne forstås ut fra foretaksøkonomisk teori. Har eiendommen primært bofunksjon vil atferden kunne forklares ut fra konsumentteori; er eiendommen kapitalplassering er det kanskje investeringsteori man må trekke på; er eiendommen et sosialt prestisjeobjekt er det helt andre forhold som må trekkes inn, osv. En meget sentral eiendomsfaglig problemstilling, ikke minst i jordskifte og ekspropriasjon, er hvilke av disse som så å si er legitime eller bestemmende for verdsetting og problemløsning.

4.5 Transaksjonskostnader og alternativkostnader

Begrepet «transaksjonskostnader» spiller en meget stor rolle både i eiendomsfaglig teoridanning og i praksis. I utgangspunktet er begrepsinnholdet helt enkelt det som ordet antyder: Kostnader forbundet med det å gjennomføre transaksjoner, i betydningen overføring av rettigheter mellom aktører – kjøp/salg, etablering av leieforhold, pantsetting osv. Betaling for rettighetene som overføres er *ikke* inkludert i begrepet transaksjonskostnader. Denne definisjonen er begrenset til kostnadene med å gjennomføre transaksjoner, og er muligens noe snever for vårt formål. Det er mer beskrivende å inkludere en videre definisjon, f.eks. Allen,³⁰ som anvender eiendomsrett som utgangspunkt for sin definisjon. Transaksjonskostnadene er «*the costs of enforcing and maintaining property rights*». Kostnadene er dermed etter denne definisjonen også knyttet til det å opprettholde og vedlikeholde ordningene eller rettighetene. Likevel, det er kostnader ved selve transaksjonene – i vid forstand – som er det sentrale for oss.

29 H. Sevatdal, *Innføring i planarbeid ved jordskifte*, Kompendium Institutt for planfag og rettslære, Norges landbrukshøgskole, Ås-NLH 1990.

30 D. W. Allen og D. Lueck, *The nature of the farm: contracts, risk, and organization in agriculture*. 2002.

Transaksjonskostnadene omfatter for det første informasjonsinnsamling av alle slag, om tilstanden, kostnader og inntekter for forhandlingspartene ved ulike løsninger osv. Forhandlingskostnadene omfatter alle kostnader ved å få alle til «forhandlingsbordet», å framforhandle enighet og inngå «avtalen». Til sist er det kostnadene med gjennomføring av avtalen og kontroll av at den overholdes.

Kostnadene omfatter både målbare og ikke-målbare størrelser. I prinsippet omfatter de alt arbeid og strev som er nødvendig for å samhandle med andre om overføring av rettigheter.

Et viktig poeng, ved siden av størrelsen på de totale transaksjonskostnadene, er selvsagt hvordan de fordeles – eller faller – mellom aktørene. Dels mellom aktørene, men også om noen utenforstående er villige til å stå på og si ta en del av dem. Det er lett å se at dette er høyst relevant i jordskiftesammenheng. En kan vel si det såpass sterkt at noe av Statens begrunnelse for å etablere og opprettholde jordskifteinstituttet er å minske transaksjonskostnadene for å lette, ev. få gjennomført ønskelige, eiendomsmessige endringer som ellers ikke, eller bare vanskelig, ville blitt gjennomført. Dette gjøres ved å etablere hensiktsmessige institusjonelle rammevilkår, det jordskifteinstituttet i seg selv er en del. Men i tillegg kommer at staten også dekker en betydelig del av kostnadene forbundet med de transaksjonene som gjennomføres ved jordskifte. Ytterligere kan det ytes subsidier utover dette, for eksempel til oppdyrking, husflytting, felles infrastrukturtiltak osv.

Det er også et annet kostnadsbegrep som kort bør omtales her. Det er begrepet «alternativkostnader» som er en – etter vår oppfatning – ikke helt vellykket oversettelse av det engelske «opportunity costs». Meningsinnholdet er helt enkelt at de alternative bruksmulighetene ikke kan realiseres, og at inntektene som dette ville medført kan oppfattes som en kostnad. Betydningen er altså noe i retning av «tapte muligheter». Knyttet til jordskifte kan det for eksempel gjelde forskjellen mellom aktuell og potensiell verdi av et areal; ved å holde fast ved eksisterende arealbruk går en glipp av nytten ved en annen arealbruk, og denne tapte differansen kan betegnes som en kostnad. Grunnen til at ny arealbruk ikke uten videre kan realiseres, kan være knyttet til eksisterende eiendomsforhold, noe som kanskje kan endres ved jordskifte.

Det vil rimeligvis påløpe en kostnad ved endringen, og i jordskiftesammenheng vil dette ofte være en transaksjonskostnad. I jordskiftesammenheng er det å fjerne disse kostnadene ofte benevnt i nyttetermer. Avløsning, dvs. fjerning, av en servitutt som hindrer utbygging av skogareal kan være et eksempel. De urealiserte verdiene er meget store, kostnadene ved å fastholde eksisterende tilstand er tilsvarende, og nytten av en fjerning vil kunne være meget stor – i alle fall for grunneieren. Ved for-

handlinger vil dette kunne utnyttes av innehaveren av servitutten, for eksempel slik at han kan få vesentlig større nytte av transaksjonen enn den verdien servitutten representerer for ham.

Oppsummert kan en si at vesentlige elementer ved jordskifte dreier seg om å redusere transaksjonskostnader for derved å utløse den potensielle nytte.

4.6 Spillteoriens tragedier

Metaforer – eller lignelser om man vil – er mye brukt for å forklare, forstå, og å analysere hvordan transaksjonskostnader oppstår og effektene av disse. De er på en måte en snarvei til å fange opp det grunnleggende eller essensielle ved en situasjon eller fenomen. De kan også være utgangspunkt for eksperimenter – man konstruerer et sett av spillregler og plasserer aktører inn i dette. Man kan så for eksempel studere effekter av visse faktorer ved å systematisk endre betingelsene – spillreglene.

Godt kjent er den såkalte «the tragedy of the commons» eller «allmenningens tragedie» på norsk. I de senere år har det blitt laget andre spill som bruker samme slagordpregede terminologi, for eksempel «the tragedy of the anticommons» og «semicommons». I en allmenning av den typen man tenker seg i allmenningens tragedie er det selve det faktum at rettighetene er felles, mens bruken og det uregulerte ressursuttaket er individuelt, som under visse betingelser logisk fører til tragedien, dvs. tap for alle. Slik sett er spillet om allmenningen en variant av temaet at rasjonell individuell handling fører til urasjonell løsning for alle.

I en anticommons er eierskap eller rettigheter blitt så individuelt fragmenterte at det hindrer en effektiv utnyttelse. Den ekstremt teigdelte situasjonen vi finner noen steder i norsk utmark kan være et eksempel. Ressursen blir underutnyttet, og det er «tragedien i spillet». Det er vanskelig å finne en dekkende norsk term. Semi-commons³¹ er en mellomform, der noen av de forskjellige ressursene i et område er individualisert, samtidig som andre ligger i fellesskap mellom de samme (eller i og for seg andre) rettighetshavere. Eierne deltar i begge systemer, både det felles og det individuelle, og spillet beskriver hvordan denne kombinasjonen påvirker valg og handlemåter til deltakerne.

Et klassisk eksempel på en «anticommons-tragedie» er privatiseringen av forretningslokaler i Moskva,³² etter kommunismens fall. En del av lokalene sto nå

31 F. Parisi, B. Depoorter, og N. Schulz, *Duality in property: Commons and Anticommons*, i *International Review of Law and Economics*, Vol. 25(4) 2005.

32 Op.cit.

tomme, samtidig som handelen gikk livlig i små boder eller kiosker på gata utenfor. Antall rettighetshavere og beslutningstagere i forretningslokalene som skulle ha et ord med i laget var så høyt at det for vanskelig for en interessent å forhandle fram en leieavtale, selv om eierne/rettighetshaverne tapte penger på at lokalene stod tomme, og behovet for slike lokaler var stort. Slike situasjoner har vi kunnet se eksempler på i dagens Norge, f.eks. i sentrale byområder der en rekke offentlige, halvoffentlige og private aktører har en uryddig blanding av eierinteresser og offentlige reguleringsinteresser.

Dahlmans klassiske studie gjelder «the open field system»,³³ et vidt utbredt system over store deler av Europa fra middelalderen av. Retten til å dyrke jorda er oppsplittet i teiger, disponert og brukt individuelt. Beite vår og høst på det samme arealet var gjerne felles. Dette kjenner vi igjen i Norge også under benevelser som «teigblanding», «fellesskap», «hopehav» m.fl. På tysk kalles dette «Flurtzwang», en treffende betegnelse på hvordan dette påvirker driften; sett fra den enkeltes side representerer tilstanden en tvangssituasjon, gitt at han ønsker å handle individuelt. Det er situasjoner av denne typen som var utgangspunktet for utviklingen av moderne jordskifte på 1700-tallet. Dahlmans analyse viser logikken og rasjonaliteten i dette systemet. Bertacchini beskriver dette som et eksempel på et «semicommons system».³⁴ Under visse betingelser var det nemlig rasjonelt – og slett ikke bare sett fra den enkelte sin side – å innrette seg på denne måten.

«Fangens dilemma» er navnet på det mest kjente spillet i spillteori.³⁵ Det dreier seg om samme tema som ovenfor: Hvordan rasjonelle valg på individnivå under visse betingelser påvirker fellesresultatet. Spillet er velkjent, men ikke alltid helt forstått. Det kan illustreres ved følgende eksempel: To kjeltringer har begått en forbrytelse sammen, sitter nå i fengsel i hver sin celle. De har ikke avtalt noe om hvordan de skal forholde seg under forhørene, og de kan heller ikke kommunisere. Det mangler avgjørende bevis, så en tilståelse er nødvendig for å få dem dømt. Begge blir tilbudt å slippe straff hvis han tyster på den andre. Den som ikke tyster vil da få 5 års fengsel. Dersom begge tyster vil de få 3 års fengsel hver. Hvis ingen tyster vil de slippes fri.

33 C.J. Dahlman, *The Open Field System and Beyond. A property rights analysis of an economic institution*, Cambridge University Press 1980.

34 E. Bertacchini, J. De Mot og B. Depoorter, *Never Two Without Three: Commons, Anticommons and Semicommons*, SSRN 2008.

35 E. Berge i *Perspektiver på Eiendom*, Steinsholt, K. red., kompendium NLH, 1989.

For kjeltringene vil det åpenbart være best om *ingen* tyster. Hvis begge tyster, får de en strafferabatt på 2 år. *På disse premissene er det mest rasjonelt for begge å tyste*, noe som fører til et resultat som ikke er optimalt totalt sett. Logikken i dette er at det uansett er bedre å tyste enn å stole på at den andre ikke tyster, for deretter å tilbringe 5 år i fengsel hvis han har tystet. Det blir ofte framstilt slik at det er *mangelen på kommunikasjon* mellom fangene som er det sentrale, men det er det egentlig ikke. *Det er mangelen på bindende avtale som er essensen*. Hadde de på forhånd vært bundet av en avtale om å nekte, ev. at en nektingskodeks lå som en *tvingende atferdsnorm* i forbrytermiljøet, ville det løst problemet deres.

Det finnes flere spill, her kan vi nevne «uthaler-» og/eller «knehønespillet» (hold-out og game of chickens).³⁶ Det handler om at en av aktørene, som er bundet sammen i en form for avhengighet, har en maktposisjon som gir han fordeler i en samhandlingssituasjon, for eksempel i forhandlinger. Og at han vet å utnytte dette til å oppnå fordeler på de andres bekostning. Maktposisjonen kan være basert på en mengde ulike faktorer, fra rent personlige egenskaper som mot, evne og vilje til å holde ut lengst i forhandlinger, til rene materielle forutsetninger som økonomisk evne. Men det kan også være at spillereglene (les de institusjonelle rammevilkår) faktisk kan være ulike for ulike aktører; noen kan tillate seg atferd som andre ikke kan.

Spill som dette kan brukes i mange sammenhenger. Det handler om å kunne inngå og etterleve avtaler, om det å ha eller å mangle informasjon og å utveksle denne informasjonen. Uten samarbeid er det uansett vanskelig å utnytte informasjonen som er nødvendig for å oppnå maksimal nytte. Enkelte vil gjerne utnytte sin posisjon, f.eks. at man sitter med viktig informasjon, eller er i en nøkkelposisjon for å få til en løsning. Det kan være en resurssterk person, eller en mer hensynsløs med andre normer og verdier enn de andre. Han kan gjerne kalles for «uthaleren», og dersom han lykkes i spillet blir han i større eller mindre grad «gratispassasjer».

I mange sammenhenger vil det være aktører som ikke ønsker fellesløsninger. Det kan være mange årsaker til dette, også aktverdige. Det kan for eksempel helt enkelt være at han har andre verdipreferanser. Av og til ser en slike aktører benevnt som «vriompeiser», men i vår sammenheng må vi være på vakt mot denne og lignende negative betegnelser; det kan være høyst legitime grunner til at noen ikke ønsker å delta.

36 Op.cit.

5 Jordskifte og teori

5.1 Innledning

Ovenfor har vi presentert et knippe av teoridannelser – ved navn og en kort antydning om innhold. Hensikten med dette er på sett og vis den samme som vi finner i Sevatdal og Sky,³⁷ og vi viser til denne. Hovedgrepet var å presentere, drøfte og tilpasse teoribidrag fra ulike samfunnsvitenskapelige disipliner (der kalt perspektiver), til bruk i handlingsorientert eiendomsfag, som for eksempel endring av eiendomsforholda ved jordskifte. I framstillingen her bygger vi på det samme tankegodset.

5.2 Det institusjonaliserte jordskifte

Det første problemet vi skal ta opp gjelder det institusjonaliserte jordskifte i seg selv. En viktig og – etter vår oppfatning – meget fremtidsrettet problemstilling, er knyttet til tillit, legitimitet og aksept for den måten jordskifteretten fungerer på. Jordskifteretten kan treffe beslutninger som i sin tur kan gjennomføres ved tvang. I dette med tvangsgrunnlag ligger at samfunnets «maktmidler» kan påkalles av partene for å få gjennomført beslutningene. Dette tvangsaspektet er ikke bare knyttet til skifteplanen, det er til stede alt fra starten av, ettersom det er nok at rekvisisjonen – kravet, som det heter – kommer fra bare en av et større eller mindre antall potensielle parter. Utover i prosessen er tvangsaspektet også til stede på ulike måter som vi ikke trenger å gå i detalj med her – med ett unntak: Jordskifteretten treffer beslutninger om hvordan de faktiske eiendomsforholdene er, etter stort sett vanlige domstolsmessige prosedyrer.

La oss først konstatere at jordskifteretten, når det gjelder forholdet mellom partene, stort sett bare har formell kompetanse til å ta beslutninger som partene selv kunne ha tatt – gjennom avtale – dersom de var enige. Hvorfor kan de ikke gjøre det – inngå i avtalebaserte prosesser og transaksjoner som fører fram til de samme eller liknende løsninger som jordskifte innebærer?

Vi vil nærme oss svaret ved å ta utgangspunkt i den tankegangen som i spillteoretisk form har fått navnet «Fangens dilemma», beskrevet tidligere. Essensen i dette er at individbaserte beslutninger, gitt visse forutsetninger, hvorav det viktigste er vanskelighetene ved å kunne inngå forpliktende avtaler mellom aktørene, vil gi et inoptimalt resultat for alle de impliserte. Uttrykt på en annen måte: Beslutningstaking under usikkerhet om, ev. mistillit til, de andre deltakerenes atferd, vil

³⁷ H. Sevatdal og P.K. Sky, *Eigedomsteori*.

logisk føre til et dårligere resultat enn det som hadde vært mulig – for alle. Sagt på en tredje måte: Rasjonell atferd på individnivå kan medføre irrasjonelt resultat på gruppenivå. Under slike betingelser vil det være rasjonelt å overlate beslutningen til en utenforstående – men bare dersom denne utenforstående «noen» produserer *et bedre resultat* enn det partene kunne ha oppnådd uten å inkludere denne «noen». Antagelig er det en (erfaringsbasert?) tillit til at denne utenforstående kan produsere slike resultat som er kjernen i legitimiteten; det er dette som gjør at partene aksepterer og underkaster seg dennes tvangsmakt. La oss illustrere dette med et sitat etter Lauvås 1993,³⁸ vedlegg 4. Det gjelder en utskiftning på Jæren i 1849:

«Undertegnede opsidere af gaarden Aansestad have Dags Dato ingaaet og afsluttet følgende kontract med hinanden.

Da vi er Blevne foreenede om at udføre de manglende dele af udskiftningen paa vores Gaard, så som Bumark, Gjærder, Veje m.a.a. som ikke tilfarne har været udført og da vi vanskelig selv kunne Blive enige om at udføre samme, saa have vi besluttet at udvelge 3 – tre mænd ...»

Teksten fortsetter så med nærmere bestemmelser om hvordan det hele skulle foregå, bl.a. med voldgiftsbestemmelser. Det synes rimelig å tolke denne teksten slik at det er den utenforstående beslutningsmakt som etterspørres – det er det partene synes å trenge – resten kan de ordne selv. Men det er likevel ikke slik at disse «tre mænd» får blankofullmakt; gjennom avtalen utformer partene ganske detaljerte bestemmelser om hva som skal tas opp til løsning og hvordan. De legger så å si premissene selv. Denne kontrakten – og mange flere – kan peke i retning av at spørsmålet vårt i utgangspunktet kanskje er litt feil stillet: Det er ikke spørsmål om hvorfor partene aksepterer – finner seg i – utskiftningsorganets tvangsmakt, det kan faktiske være selve tvangsmakten som etterspørres. Men det kan kanskje fortone seg annerledes dersom samfunnet ved staten har etablert et slikt organ som *en* av partene kan aktivisere? En muligens viktig forskjell blir da at organets beslutningsmakt hviler på et formelt lovgrunnlag, ikke på en avtale partene imellom. De kan dermed sies å ha mindre innflytelse på premissene.

Et poeng som må bringes inn her, er selve den faglige kunnskap som trenges for å kunne forstå og for å kunne løse de problemene som ligger i de eksisterende eendomsforhold. Dette kommer meget klart til syne i det store skiftet på gården Soknes i Grue som vi tidligere har omtalt. Der inngikk partene en avtale om for det første å etablere et jordskifteorgan med voldgiftsfullmakter til å beslutte, og for det andre at dette organet skulle engasjere en fagmann til å gjennomføre hele skiftet;

38 L. Lauvås, *Utskiftninger på Jæren i tidsperioden 1821–1858*.

klarlegging av eiendomsforholdene, kartlegging og skifteplan. Det viste seg etter hvert at viljen til minnelighet var så stor at voldgift ikke ble nødvendig, man forhandlet, ble enige og inngikk avtaler skritt for skritt gjennom hele prosessen.

Selve den praktiske gjennomføringen kunne vi kalle det teknisk/økonomiske/juridiske aspektet ved jordskifte. Utover helt enkle skifter har alternativet aldri vært at partene utfører det selv – alternativet er at de leier noen til å gjøre det – men altså reserverer beslutningen for seg selv. I en drøfting preget av samfunnsvitenskapelig forståelse er det lett å miste det mer tekniske poenget av syne, men la oss kort presisere noe om dette her, uten at vi føler behov for å begrunne det nærmere: *Det å utføre et jordskifte er i høy grad en faglig og profesjonell sak, som krever innsikt og handlingskunnskap innenfor landmåling, økonomi, verdsetting, aktuelle driftsformer, driftsteknikk, juss mv.* Slik var det den gang og slik er det nå. Det var erkjennelsen av dette i 1850-åra, og handling deretter, som er en av bærebjelkene for det videre forløp av jordskifte. Og ikke minst; at *staten stilte slik fagkunnskap til disposisjon for partene – mer eller mindre gratis* – eller i alle fall svært rimelig. Slik er det fortsatt, men vi kan også poengtere at det er fullt mulig med såkalt «minnelig skifte», dvs. at «noen» utfører skiftet, at partene forbeholder seg beslutningsmakten, og at det oppnår status som offentlig skifte gjennom attest fra jordskifteretten.

Vi vil altså her argumentere for at det å kunne produsere bedre resultater enn partene kunne kommet fram til gjennom forhandling, også krever annen og mer substansiell kompetanse enn den formelle makt til å beslutte. For profesjonen synes dette selvsagt og innlysende; både praktiske ferdigheter og teoretiske innsikter er nødvendige for å gjennomføre de analyser og transaksjoner som jordskifte innebærer, med den standard som loven krever. Sannsynligvis er dette også viktige komponenter i det å produsere gode resultat, og dermed aksept og tillit.

Jordskifterettens rolle kommer inn på flere plan. Hvis en forutsetter at partene til en viss grad foretar rasjonelle valg vil transaksjonskostnadene reduseres dersom alle har adgang til samme informasjon, gjennom utveksling eller på annen måte, og dersom de åpent kan diskutere denne og ulike løsningsalternativer på et problem. Informasjon kan sies å oppstå som en slags «syntese» av teknologikompetanse og problemforståelse; vi kunne forslagsvis kalle det samspill mellom teknikk og fag. Teknikk i form av landmåling og informasjonsteknologi, og jordskiftesfag i form av strukturering, utvelgelse, bearbeiding og presentasjon for partene. (Data blir til informasjon først når det «tilsettes» relevant fagkunnskap). Felles virkelighetsforståelse om den eksisterende situasjonen, mulighetene og midlene er et godt grunnlag for arbeidet med endringsprosessene.

Det er et par iøynefallende forskjeller mellom offentlig og avtalebasert jordskifte som bør nevnes her. For det første: Ved et avtalebasert jordskifte kan en part forbeholde seg retten til å akseptere resultatet eller ikke. Det er ikke slik ved offentlig skifte. Der må en stole på jordskifterettens evne til problemløsning og til å oppfylle de garantier som ligger i jordskifteloven, bl.a. i bestemmelsen § 3, der kortversjonene er uttrykt som at «ingen skal lide tap». For det andre er det slik at partene slipper unna en rekke «ubehageligheter» når en transaksjon gjennomføres ved offentlig jordskifte sammenlignet med å gjennomføre de samme transaksjoner ved avtale. Et arealbytte ved jordskifte gjennomføres via verdsetting helt enkelt som et *bytte*. Ved avtale må dette arrangeres som kjøp og salg med alle de komplikasjoner og ekstra kostnader det måtte innebære; eiendomsdeling og sammenføyning ev. arealoverføring, kjøp og salg med tilhørende krav om dokumentavgift, ev. konsesjonsbehandling, odelsproblematikk, panteforhold osv. Meget av dette kan henføres dels til forholdet til det offentlige, dels til forhold vedrørende tredjemanns interesser i eiendommene.

En kombinasjon av makten i det avtalebaserte jordskifte og fordelene med det offentlige jordskifte mht. forholdet til det offentlige og – i en viss grad – til tredjemand, har vi i det såkalte «minnelige jordskifte». Dette innebærer at partene gjennomfører skiftet selv, ev. med innleid konsulent, og krever attest fra jordskifteretten om at det fyller kravene til et offentlig skifte. Det er lite brukt.

Dersom vi nå sier at det som gir jordskifteretten legitimitet er at den produserer «gode» resultater, så reiser vi egentlig et nytt problem – hva er et substansielt godt resultat – og for hvem? Sett fra den enkelte aktør sin side, må det altså være bedre enn alternativet – noe som etter standard forhandlingsteori, jf. Rognes³⁹ – er selve motoren i forhandlingsprosesser. Man forhandler så lenge man tror at det mulige resultatet er bedre enn brudd. Men bortsett fra det – har et godt resultat andre kjennetegn?

Dette gir innfallsvinkel til å drøfte to forhold: transaksjonskostnadene og partenes nyttefunksjon. La oss først gjøre oss ferdige med transaksjonskostnadene – kort sagt kostnadene med å gjennomføre omformingene, fra start til mål. Begrepet kostnader må her gis ett vidt innhold, jf. drøftingen i avsnitt 4 ovenfor. Det er lett å konstatere at disse kostnadene gjennomgående og forutsetningsvis må bli vesentlig mindre ved et offentlig jordskifte enn om transaksjonene skulle gjennomføres på andre måter. Altså: et godt resultat er – under ellers like vilkår – at transaksjonskostnadene er «små», sammenlignet med alternative framgangsmåter, og sammen-

39 J. Rognes, *Forhandlinger* Universitetsforlaget, Oslo 2007.

holdt med brutto nytte for den enkelte. Drøftingen gjenspeiler også den grunnleggende teoretiske innsikten at transaksjonskostnadene er avhengige av bl.a. institusjonelle rammevilkår for transaksjonene.

Da er vi over i drøfting av partenes *nyttefunksjon*. Det er all grunn til å presisere at i vår sammenheng er det resultatet sett fra den enkelte aktør sin side som har størst interesse. Det samla resultatet har bare akademisk interesse – det er ingen «fellesperson» den kan knyttes til. Likevel – det knyttes regler til dette – gjennom begrepet *skiftenytten*. Dette er mer å se på som et krav staten setter til institusjonen – det er legitimering av at staten stiller dette organet til disposisjon for partene, og bruker penger på det.

Begrepet «nyttefunksjon» er brukt av Sevatdal⁴⁰ og Sevatdal og Sky⁴¹ som et forsøk på å få til et slags analytisk inntak til det at jordskifte skal produsere netto nytte for i alle fall noen av partene, og at ingen skal lide tap. Et godt eller dårlig resultat for den enkelte er forsøkt knyttet til i hvilken grad det oppfyller hans nyttefunksjon. Og med begrepet «nyttefunksjon» mener en helt enkelt hva slags *funksjon* eiendommen har for eieren: Bolig, pengeplassering, produksjonsfaktor i et foretak, medlemskap i et jaktlag, prestisje i et lokalsamfunn, panteobjekt, estetisk glede osv., nær sagt i det uendelige. En eiendom kan selvsagt ha flere funksjoner for en eier, og funksjonene kan være aktuelle og/eller potensielle.

I jordskifteprofesjonen har en bygd på en teoretisk konstruksjon om at det er «eiendommen» som så å si er den sentrale enhet her; en skifter mellom eiendommer, og det er *eiendommen* som ikke skal bli mindre verdt, i en eller annen forstand. Enda mer forenklet er dette uttrykt slik at en skifter mellom eiendommer. Det at tredjemenn, for eksempel så allestedsnærværende aktører som panthavere, kan holdes utenfor prosessen bygger bl.a. på denne logikken. Dette er den passive siden; en slags garantert nedre sperregrense. Dette aspektet må ikke få lov til å overskygge den aktive problemstillingen: *Hvordan oppnå maksimal individuell nytte for så mange som mulig.*

Dette at en knytter nytte til enkeltaktør må ikke forstås dit hen at det bare er individualiserte løsninger som gjelder; *individuell nytte kan godt hentes ut gjennom fellesskap*. Det er spesielt viktig for oss å få fram det siste poenget. I praktisk arbeid i profesjonen har dette, under begrepet «bruksordning», i større eller mindre grad alltid vært en selvfølge, men forestillingen om at jordskifte er å oppløse fellesskap har bitt seg fast i omverdenen.

40 H. Sevatdal, *Innføring i planarbeid ved jordskifte*.

41 H. Sevatdal og P.K. Sky, *Eigedomsteori*.

5.3 Refleksjoner om avhengighet

Det selvfølgelige utgangspunktet for jordskifte er avhengighet mellom noe eller noen, det er selve grunnlaget for at det overhodet kan være meningsfullt å snakke om jordskifte i betydningen endring av eiendomsforholdene. Nedenfor skal vi forsøke å reflektere over dette på en noenlunde strukturert måte, og tar da utgangspunkt i begrepet eiendomsforhold, og de komponentene vi har lagt inn i dette: eiendomsstruktur, rettighetsstruktur og eierstruktur. Vårt systematiske grep er for det første at avhengighet kan springe ut av, og på en eller annen måte være knyttet til hver og en av disse tre komponentene. For det andre vil vi anta at avhengighet kan manifestere seg på mange ulike måter; teknisk/fysisk, økonomisk, sosialt, rettslig osv., men vil alltid begrepsmessig ende opp hos en aktør, i den forstand at den legger bånd på hans eller hennes handlefrihet. For det tredje, at begrepet er dynamisk, avhengighet kan endre karakter, oppstå eller falle bort, og dette skjer stadig vekk.

Eksisterende eiendomsstruktur kan være slik at bruken av en eiendom ikke kan foregå uavhengig av naboeiendommer. Mest typisk er dette i den klassiske teigblandingssituasjonen; den enkelte eiendom kan bestå av flere teiger, og disse kan være slik utformet og ligge slik om eller til hverandre og til andres teiger på en slik måte at bruken ikke kan skje uavhengig. Men slik trenger det på ingen måte å være, selv om hver eiendom bare består av en teig, kan fysiske forhold som størrelse, form og beliggenhet være slik at det genereres avhengighet. De mange lange og smale skogteigene i norsk utmark er eksempler på dette. Men tomter kan også ligge slik til at de er avhengige av for eksempel felles infrastruktur.

Når det gjelder avhengigheten som springer ut av rettighetsstrukturen bør vi skille mellom den rettighetsstruktur som er basert på eiendomsretten, versus den rettighetsstruktur som springer ut av reguleringsretten, vi vil her kalle det reguleringsstrukturen, selv om dette knapt er en god betegnelse. I den første kan avhengighet springe ut av sameieforhold, servitutter, leieforhold, kontraktsforhold osv., det vi ville kalle privatrettslige forhold.

Avhengigheten kan også i høy grad springe ut av reguleringsstrukturen, dvs. ulike former for offentlige tiltak og offentlig regulering. Eksempler kan være en offentlig veg som bygges slik at den skjærer gjennom en rekke eiendommer, og genererer skader som må repareres gjennom felles tiltak av ulike slag. Det kan også være at en ønsket endring av arealbruken betinger et offentlig løyve, og at dette løyvet nødvendigvis må gjelde flere eiendommer i et område; de utgjør en arealenhet slik sett. Vi kan typisk tenke oss en reguleringsplan som forutsetter felles privat infrastruktur, at et område må planlegges og utbygges under ett, uten hensyn til eiendomsgrenser osv. Altså det som vanligvis kalles offentligrettslige

forhold, og at vedtak og tiltak i reguleringsregimet på en eller annen måte genererer privatrettslig avhengighet.

Eierstrukturen kan også være slik at den genererer avhengighet; typisk kan vi tenke på det personlige sameie, et seksjonert boligsameie, men også ulike former for lag og selskapsdannelser.

Vi kan også lett konstatere at disse tre faktorene, eiendomsstruktur, rettighetsstruktur og eierstruktur, i praksis kombineres på mange måter mht. å generere avhengighet, og at vi i høyeste grad snakker om dynamiske systemer.

Graden av eiendomsmessig fellesskap, og dermed avhengighet, kan variere svært mye. En felles vei som adkomst til en rekke eiendommer vil slik sett være meget forskjellig fra et daglig driftsfellesskap i et økonomisk foretak. Et annet eksempel kan være et personlig sameie (en søskenflokk for eksempel) i et småbruk regulert til utbygging. Sameierne er uenige om gjennomføring av en utbygging. Resultatet blir en slags «anticommons- tragedie», hvor eiendommen forblir underutnyttet.

Hvordan avhengigheten har oppstått, og den varighet det kan ha eller må regnes å ha, er også et poeng vi må ha med oss, vi kunne kalle det graden av «villethet» og/eller graden av tilvenning hos den enkelte aktøren. Noen avhengighetsforhold er i prinsippet evigvarende og noe som den enkelte aktøren helt enkelt er «født» inn i, for eksempel at en er født og oppvokst på den gården en har overtatt, og dermed også i den eventuelle avhengighet av naboene som måtte eksistere. Dette kan spenne over alt mulig fra en felles atkomstvei til fullt sameie i utmarka. En annen type avhengighet vil kunne være avtalt fellesskap, noe den enkelte aktøren eksplisitt har *valgt å gå inn i*, for eksempel for en begrenset periode. En kan for eksempel tenke seg en investor og en utbygger som går sammen om å kjøpe en eiendom, og bygge den ut, selge hus og så være ferdig med prosjektet.

Som det vel har framgått tidligere så arbeider en under jordskifte med et relativt lite antall aktører i en konkret kontekst. Men det ser også ut til utviklingen går mot at aktørene blir stadig mindre homogene, med hensyn på mange faktorer: driftsformer, nyttefunksjoner, atferdsnormer osv. Dette har også en annen og – etter vårt skjønn – meget viktig konsekvens, nemlig økende grad av det vi kunne kalle *asymmetri i avhengigheten*. Med dette begrepet mener vi at en aktør godt kan være avhengig av en annen, uten at den andre trenger å være avhengig av den første – i hvert fall ikke i samme grad eller på samme måten. Den eventuelle *gjensidige* avhengighet trenger på ingen måte å være identisk. Vi kan tenke oss to eiendommer A og B, hvorav A har en servitut på B. Servituten hindrer for eksempel en utbygging på eiendom B. Det faktum at denne servituten eksisterer, gjør eieren av B langt mer avhengig av eieren av A – og i hvert fall på en annen måte – enn vice

versa. Denne asymmetri kan i og for seg appliseres på en rekke andre forhold, og i særdeleshet vil den kunne legge føringer for forhandlingssituasjoner, nyttebetraktninger, transaksjonskostnader og kostnadsfordelinger i et jordskifte. Og ikke minst – asymmetriske forhold mellom aktørene vil måtte påvirke de prinsipielle løsningsalternativ som kan komme på tale.

De prinsipielle løsningsmodeller ved jordskifte består av tre hovedtyper, i ulike former og kombinasjoner:

- Ut av fellesskap og avhengighet – individualisering
- Endre fellesskap og avhengighet – f.eks. bruksordning
- Inn i fellesskap og avhengighet – f.eks. etablering av felles tiltak

Ut av fellesskapet representerer helt opphør av avhengighet – eller i alle fall å bringe det ned til et minimum. Spørsmål som da melder seg er om hvorvidt og når dette er en god løsning, hvilke former for fellesskap og avhengighet som bør bringes til opphør, hvilke former for fellesskap kan en komme ut av – hvilke må man leve i så sant en vil beholde eiendommen. Et jordsameie kan en i dag knapt komme ut av, heller ikke et boligsameie – sånn uten videre i hvert fall. Et teigblandingsfellesskap kan en komme ut av ved konsolideringssalg. Et personlig sameie kan oppløses, en servitutt kan avløses osv.

Endringsalternativet, såkalt bruksordning, går på det å gjøre noe med fellesskapet og avhengigheten. Det kan være å etablere regler om bruk (atferd) og om rettslige disposisjoner, men det kan også bestå i å etablere organisasjonsformer og prosedyreregler. Videre kan det bygge på konseptet om *felles rett – individuell bruk*, som er det mest vanlige i norsk sammenheng, men det kan også gå på det å endre felles bruk.

Alternativet som her er kalt «inn i fellesskap» har vi gjennom all tid hatt som løsning, men da vesentlig som løsning når det gjelder infrastruktur. I dag er nok dette aktuelt på ganske andre måter enn tidligere. Det kan være etablering av driftsfellesskap, det kan være etablering av relasjoner mellom et eierlag og et driftslag osv. Vi kan ha situasjoner med mange eiere – men få brukere – utmarksbeite kan være et godt eksempel. Et vesentlig poeng her er dynamikken i samfunnet – det at det skapes «nye» fellesskap og avhengigheter, og gamle skifter karakter.

La oss avslutningsvis reflektere litt over dette med muligheten for oppdeling av eiendommer etter funksjoner eller «beføyelser», såkalt funksjonell deling. I tingsrettslig lovgivning, herunder jordpolitiske lover og ideologiske føringer mv., har den typen oppsplitting av, og transaksjoner med eierbeføyelser, vært ansett som uønsket og omgitt med formelt sett sterke restriksjoner. Likevel – gjennom avtaler,

etablering av bruksretter og opsjoner for eksempel – har slik oppsplitting skjedd i stort omfang. Men det er ganske typisk at det å registrere dette i matrikulær sammenheng er meget lite og tilfeldig utviklet. Det er på en måte som om myndighetene inntar en holdning preget av at «vi vet det, men liker det ikke». Poenget i vår sammenheng er at det antakelig er et ganske stort, og kanskje økende økonomisk trykk for slik oppdeling, formalisert og synliggjort på en slik måte at det kan gjøres transaksjoner med denne typen «objekter». Det er ikke særlig vanskelig å demonstrere at oppsplitting etter slike retningslinjer ville kunne øke den økonomiske nytten både for eiere, brukere og samfunnet, gitt at de resulterende eiendomsforholdene ble behørig spesifisert og synliggjort. Men det er også klart at det i praksis vil skape avhengighet; helt enkelt i den forstand at det etableres to eller flere aktører med eiendomsrettslig posisjon på ett og samme areal.

5.4 Avslutning

I betraktningene ovenfor har vi forsøkt å få fram noen historiske utviklingstrekk i relasjonene mellom eiendomsforhold, arealbruk og jordskifte. Videre har vi presentert visse teoridannelser, som etter vår oppfatning er potensielt meget nyttige verktøy, på ymse vis, for jordskiftefaget. Vi mener å ha sannsynliggjort at jordskifte etter hvert er blitt langt mer mangfoldig enn før, og at vi trenger analytiske tilnæringsmåter til en rekke ulike elementer i jordskifte. Partene er langt mindre homogene mht. hva de bruker eiendommen til, mål og hensikt, tap og vinning, osv. og avhengighetene skifter karakter. Kontraktsstrukturen mellom aktørene kommer i sterkere grad inn i jordskifte, og forvaltningsorganene agerer annerledes og på flere saksområder enn tidligere osv. For å forstå og handle trenger vi metoder og tilnæringsmåter, og vår hovedtese er at en rekke ulike teoribidrag etter hvert er utviklet og i økende grad gjøres tilgjengelige for våre formål. I framstillingen har vi satt navn på en del at dette stoffet – og forsøkt å relatere det til jordskifte. Vi mener kort sagt å ha levert et bidrag til å utvikle dette teoritilfanget til *analytiske verktøy*.

Vi har konsentrert framstillingen om den delen av jordskifte som gjelder omskipning av eiendomsforhold. I tillegg kommer rettsklarlegging og visse skjønn. Særlig rettsklarlegginga må være med for å forstå utviklingen av vårt institusjonaliserte jordskifte.

Behovet for analytiske verktøy mener vi er å til stede på alle nivåene og arenaene der fagutvikling skjer; på det praktiske, profesjonelle handlingsplanet, på undervisningen, i forskningen og ikke minst i lovgivningen.

Vedlegg 8

Artikkel 2

Jordskifte i endring – revolusjon eller evolusjon?

En dokumentundersøkelse av jordskiftesaker

Øystein Jakob Bjerva

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Øystein Jakob Bjerva: Land Consolidation in change – revolution or evolution? – A document survey of cases from the land consolidation court

KART OG PLAN, Vol. 71, pp. 180–191, P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Has there been a revolution in the Norwegian land consolidation court? This article examines trends of change, from an earlier focus on rearrangement of agricultural areas and rural joint land ownership toward a newer focus on dispute resolution and urban land consolidation. Findings are presented from a study of 283 cases from four land consolidation courts in 1985 and 2005. The main conclusion is that there has been an evolution, not a revolution. New tasks have been added to the original tasks. There is, however, growing bias toward cases related to new tasks such as boundary dispute resolution and land consolidation in urban areas. There is also a growing number of cases in which joint use and new land management organizations are the primary issues. The number of agricultural rearrangements has decreased. The proceedings of the court have also been radically modernised and professionalised.

Key words: land consolidation, court reforms, practice

Øystein Jakob Bjerva, Research fellow, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, Norwegian University of Life Sciences, NO-1432 Ås. E-mail: oystein.bjerva@umb.no

Innledning

Jordskifte er et virkemiddel for at eiendomsforholdene skal være rasjonelle og tilpasset samfunnsforholdene. Hovedvilkåret for jordskifte lyder: «Eigedomar det er vanskelig å nytte ut på tenleg måte etter tid og tilhøve kan leggest under jordskifte»¹. Jordskiftedomstolene kan derfor endre eiendomsforholdene slik at de er i takt med tiden og samfunnsendringene. Dette forutsetter at også selve jordskifteinstituttets formål, oppgaver og redskaper må endre seg i takt med samfunnsutviklingen. Tradisjonelt omfattet dette landbrukseiendommer. Denne artikkelen tar opp i hvilken grad jordskiftedomstolene er endret som følge av samfunnsutviklingen. Formålet er å gi et bidrag til diskusjonen om jordskiftedomstolenes utvikling og samfunnsoppdrag. Jeg vil også hevde at det til tross for mange lovendringer ikke har vært en diskusjon om de mer grunnleggende spørsmålene om vilkårene og oppdraget for jordskifte.

Det norske samfunnet har gjennomgått store og strukturelle endringer siden gjel-

dende jordskiftelov trådte i kraft 1.1.1980. Bygd og by urbaniseres der stadig flere mennesker bor i byer. Det har også vært store strukturrasjonaliseringer i landbruket. Dette har medført at landbruksenheter endres, bruken av eiendommene går i nye retninger og mindre gårdsbruk fraflyttes i høyt tempo. I alt var 22 prosent av landbrukseiendommene med boligbygning ubebodde i 2009 (SSB 2009). Både urbanisering og strukturrasjonaliseringer i landbruket påvirker jordskiftedomstolenes arbeidsfelt. Dette har medført endringer i jordskiftedomstolenes oppgaver. En rekke spesialordninger for landbruket er gjort allmenne. Jordskifte har endret seg fra å være en agrar reformator – «det klassiske jordskifte» – til å være et redskap for alle eiendommer. Samtidig har offentlig regulering grepet om seg. Flere tiltak jordskifteretten før kunne beslutte gjennomført krever nå tilatelse fra forvaltningsmyndighetene, eller er i utgangspunktet forbudt. Eksempler på dette kan være bygging av skogsbilveger og bakkeplanering.

1. Jordskifteloven § 1

Samfunnsendringer og strukturrasjonaliseringer i landbruket har dermed skapt nye rammer men også nye oppgaver.

Dette gir grunnlag for et spørsmål om det har vært en «revolusjon» i jordskiftedomstolene – fra omarronding av jord- og skogbruksarealer og oppløsning av realsameier til små grensetvister og bruksordninger i urbane områder.

Konklusjonen er at det snarere har vært en evolusjon enn en revolusjon i jordskiftedomstolene. Nye oppgaver har kommet, men få har blitt borte. Det er fortsatt saker som gjelder landbrukseiendommer som dominerer. Saksbehandlingen i domstolen, både rettslig og teknisk, representerer kanskje den største endringen. Den har i perioden fra 1985 blitt sterkt profesjonalisert og modernisert, som følge av teknologisk utvikling (Skålbones & Waade 2009) og lov- og praksisendringer (Bjerva 2011). Overgangen til Domstoladministrasjonen (DA) i 2006 har satt ytterligere fokus på domstolsfunksjonen og dommerrollen (Bjerva 2011; Langbach 2009).

Kunnskapsstatus

Kunnskap om jordskifte er i stor grad knyttet til beskrivelser av lovendringer, administrativ organisering, og verktøy eller praksisbeskrivelser av ulike jordskiftesakstyper. Kunnskapstilfanget her har økt betydelig med antologiene utgitt i anledning av de siste års jubileer i Jordskifte kandidatforeningen (Ravna 2007) og jordskiftedomstolene (Ravna 2009).

Forskningsbasert kunnskap om hvordan jordskifte fungerer begrenser seg til avgrensede tema som f.eks. effekter av jordskifte (Sky 2009), verdsetting ved jordskifte (Bærug 2009) eller beskrivelse av en sakstype (Flø & Haraldstad 2009; Skard 2009). Jordskiftedomstolene har selv registrert en del nøkkelinformasjon om sakene i et digitalt saksarkiv², og det finnes naturligvis en del informasjon i årsmeldingene fra Jordskifteverket og nå årsstatistikkene utarbeidet av DA (Domstoladministrasjonen 2011). Det er i mindre grad behandlet hvordan generelle

samfunnsendringer, organisatoriske endringer og lovendringer har påvirket jordskifteinstituttet. Denne artikkelen er et bidrag til å styrke kunnskapen om slike sammenhenger ved å studere utviklingen av innholdet i jordskiftesaker over tid.

Moderniseringen av jordskiftedomstolens verktøykasse – jordskifteloven – er gjennomført steg for steg ved større og mindre lovendringer (Bjerva 2011). Dette har vært en glidende og stille utvikling av jordskifte fra å omfatte gårdsbruk til alle landets eiendommer. Denne utviklingen er i liten grad basert på helhetlige analyser. Løkenutvalget (NOU 2002: 9) markerer et brudd i denne gradvise tilpassingen. Utvalget hadde som mandat å ta et overordnet perspektiv om rettens framtid. Som kjent ble det administrative ansvaret etter denne utredningen overflyttet fra Landsbruks- og matdepartementet (LMD) til Justisdepartementet og DA i 2006. I den pågående lovrevisjonen er det særlig satt fokus på lovens struktur, saksbehandling og ankeordningen (Landbruks- og matdepartementet 2010).

Store restanser av uløste saker ved mange jordskifteretter fikk DA til å sette i gang et prosjekt for å kartlegge jordskiftedomstolens ressursbehov. Fra dette prosjektet (Domstoladministrasjonen 2009a; Domstoladministrasjonen 2009b; Domstoladministrasjonen 2009c; Domstoladministrasjonen 2009d) finnes en del materiale om saksutviklingen. Prosjektet er i hovedsak rettet inn mot å utvikle resultatindikatorer til bruk i budsjett- og styringsspørsmål.

Om undersøkelsen

Endringer i jordskifte er i denne artikkelen sett på som en virkning av samfunnsendringene. For å belyse disse endringene i saker behandlet av jordskiftedomstolene har jeg gjennomført en dokumentundersøkelse. Jeg har registrert og analysert innhold, prosess, tema og hjemmel for sakene som inngår i undersøkelsen. I undersøkelsen sammenlikner jeg 283 jordskiftesaker krevd i fire domstoler i årene 1985 og 2005. En reduksjon i antall jordskiftedomstoler ble iverksatt 1.1.1985,

2. Digitalt arkivet er tilgjengelig på www.jordskifte.no og inneholder opplysninger om eldre saker, men kvalitet og fullstendighet varierer.

slik at det var naturlig å velge dette år for å få det samme geografiske området i undersøkelsen. Jeg valgte 2005 fordi jeg både ønsker å undersøke avsluttede saker samtidig vil jeg gjerne ha så nye saker som mulig. Av mine utvalgte saker krevd i 2005 var kun et fåtall ennå ikke avsluttet³ når jeg gjennomførte registreringene.

Utvalget av antall jordskifteretter og saker har vært en balansegang mellom arbeidsmengde og representativitet. Jordskifte omfatter i dag både rurale og urbane problemstillinger. Det var derfor naturlig å velge domstoler som omfatter både større byer og mer tradisjonelle landbruksområder. Jeg valgte ut Akershus og Oslo, Valdres, Sør-Trøndelag og Nord- og Midhordland. Sør-Trøndelag er Norges desidert største jordskifterett målt i antall saker og ansatte, og dekker et variert geografisk område og ulike areal typer. Akershus fylke har mindre diversitet i areal typer, men nær en femtedel av Norges befolkning bor i Oslo og Akershus. Nord- og Midhordland kan sies å være litt midt i mellom hva gjelder diversitet i areal typer og folketall. Valdres driver med «klassisk jordskifte» særlig knyttet opp mot utmark. Utvalget gir derfor en mulighet til analyser i utviklingen av jordskiftedomstolens sakstilfang og gjennomføring.

Tabell 1 viser antall saker som inngår i undersøkelsen fordelt på de fire domstolene i 1985 og 2005.

Tabell 1 Antall saker fordelt etter jordskifterett og år

Jordskifterett	1985	2005	Sum
Akershus og Oslo	17	24	41
Valdres	30	29	59
Nord- og Midhordland	35	21	56
Sør-Trøndelag	70	57	127
Sum	152	131	283

De 283 sakene i utvalget utgjør 15 % av det totale antall saker som kom inn til jordskifterettene i Norge de to årene. Tallene viser noen færre innkomne saker i 2005 enn i 1985. Denne nedgangen samsvarer med nedgangen som også framkommer i jordskiftedomstolenes landsstatistikk (Domstoladministrasjonen 2011; Landbruksdepartementet 1986). Statistikken viser en nedgang på 20 % prosent fra 1985 til 2005. For de siste tre år er antall krav igjen økende.

Registreringsenheten i undersøkelsen er den enkelte sak. Det er ingen vektning av sakens omfang i form av kvantifisering av sakens størrelse f eks i areal, grenselengde eller antall parter. Registrerte egenskaper ved den enkelte sak omfatter bl.a. typer eie dommer, antall parter, partenes bosted, hvilke virkemidler som er anvendt for å løse saken, og en del prosessuelle egenskaper, så som antall dommer, tvister osv. En vanlig brukt klassifisering av jordskiftedomstolens virksomhet er rettsfastsetting⁴, rettsendring⁵ og kombinerte saker/skjønn⁶. Dette er en inndeling som også brukes i denne undersøkelsen.

Saksstatistikken er ufullstendig, slik at det har vært vanskelig å gjøre et utvalg av sakene. Undersøkelsen omfatter derfor alle saker de to gjeldende årene. Informasjonskilden er dokumentene, i første rekke rettsbøkene og dernest de øvrige saksdokumentene. Jeg har benyttet et registreringsskjema i Excel for deretter å importere registreringene inn i statistikkprogrammet SPSS, som har vært til hjelp for gruppering, telling og presentasjon.

Det er begrensninger i den informasjon som finnes i dokumenter. Det er derfor ikke sammenlignbar informasjon mellom 1985 og 2005 for alle forhold. I 1985 materialet er rettsbøkene ofte kortfattet skrevet, og det er også mindre annet materiale fra jordskifteretten som kart og beregninger. Det er innkommet færre dokumenter fra

3. Datainnsamlingen ble gjennomført ved arkivgjennomgang hos den enkelte jordskifterett i første halvår 2010.

4. Rettsfastsetting fastsetter uklare eller omtvистa rettsforhold mellom partene. Dette gjelder grensegang etter jordskifteloven § 88 og rettsutgreiing etter § 88a

5. Rettsendring er jordskifte, hvor et eller flere av virkemidlene i § 2 anvendes til å omforme eiendoms- eller rettighetsforhold.

6. En kombinert sak er et alternativ til tradisjonell ekspropriasjon. Det gjennomføres først en rettsendrende del (og evt. en rettsfastsettende del) før et tradisjonelt ekspropriasjonsskjønn utmåler pengeerstatning for forhold ikke omfattet av jordskiftet. Skjønn forøvrig er saker hvor man i veg, servitut og gjerdeloven kan velge at skjønnet kan holdes av jordskifteretten.

partene, og mindre bruk av prosessfullmek-
tig. Rettsbøkene er ikke skrevet med for-
skerens behov for øye. Datateknologi gjør
det enklere for jordskifteretten å produsere
dokumenter som partslisters, kart og bereg-
ninger i 2005.

Virkemiddelbruk

Virkemiddelbruken i form av hvilken bok-
stav i jordskifteloven § 2 som er anvendt i sa-
ken, forteller hva jordskiftesaken har gått ut
på. I noen saker hvor det har vært flere pro-
blemer som er løst, kan det være vanskelig å

angi hva som er hovedvirkemiddelet (altså
hva som var hovedproblemet). For alle sake-
ne i 2005 og en del av sakene fra 1985 finnes
et angitt hovedvirkemiddel i saksstatistik-
ken. Rettsbokføringen er av varierende kva-
litet, og i en god del saker har dommeren
ikke angitt hjemmel. Jeg har derfor angitt
brukte virkemiddel etter en vurdering av sa-
kens innhold. Tabell 2 viser prosentvis forde-
ling og forekomst av hovedvirkemiddel i sa-
kene og virkemidler brukt i saken i 1985 og
2005. Forekomsten av virkemidler er dermed
en opptelling av de virkemidlene som har
vært benyttet i sakene.

Tabell 2 Andel saker fordelt etter hovedvirkemiddel og forekomster av virkemiddel brukt i sakene og år (N = 283)

Jordskiftelovens virkemidler	Hovedvirkemiddel i saken		Forekomst av virkemiddel i saken	
	1985	2005	1985	2005
Oppløsning av realsameie (§ 2 bokstav a)	4,6 %	3,1 %	7,9 %	3,1 %
Arealbytte (§ 2 bokstav b)	11,2 %	8,4 %	17,8 %	10,7 %
Bruksordning (§ 2 bokstav c)	3,3 %	15,3 %	24,3 %	29,0 %
Avløsning av rettigheter (§ 2 bokstav d)	5,3 %	0,8 %	7,9 %	1,5 %
Felles tiltak (§ 2 bokstav e)	7,9 %	1,5 %	14,5 %	5,3 %
Forme ut og dele, jf. jordloven (§ 2 bokstav f)	0,0 %	6,9 %	0,0 %	9,2 %
Dele etter et verdiforhold (§ 2 bokstav g)	0,7 %	3,8 %	0,7 %	3,1 %
Ymse skjønn	0,7 %	1,5 %	2,6 %	1,5 %
Grensegang (§ 88)	49,3 %	38,9 %	73,7 %	60,3 %
Rettsutgreiing (§ 2 bokstav h/§ 88a)	3,9 %	15,3 %	9,2 %	26,7 %
Grenseg. m/gr. regulering el. makeb. (§ 88)	13,2 %	4,6 %	n/a	n/a

Jordskifteloven åpner i § 88 for grenseregulering/makebytte i en grensegangssak. Funn i undersøkelsen visert at det har vært mye i bruk som eget virkemiddel, til tross av at dette ikke er sett på som et hovedvirkemiddel. Videre er det skilt mellom grensegang som ren rettsfastsetting, og de saker hvor det har vært grenseregulering/makebytte i forlengelsen av en grensegang. Funnene ville blitt misvisende hvis alle disse sakene skulle vært kategorisert kun som rettsfastsetting. Dette er saker hvor makebytte eller grenseregulering er eksplisitt nevnt. Det kan være tale om større arealer. Tilfeller hvor det kun er tale om utretting av grensa, eller partene har blitt enige om en hensiktsmessig grense er kategorisert som «ordinær» grensegang. Det har ikke vært mulig med empirien i un-

dersøkelsen å finne noe svar på hvorfor mange av sakene ikke er definert som arealbytte, og om det materielt sett er noen forskjell på arealbytte etter bokstav b og grenseregulering eller makebytte etter § 88.

Hvis en først ser på utviklingen i forholdet mellom rettsfastsettende og rettsendrende saker, har dette holdt seg relativt konstant. Grensegang- eller rettsutgreiing utgjorde litt over halvparten av antall hovedvirkemidlene i 1985 (53 %) og om lag det samme i 2005 (54 %). Innbyrdes har det blitt vesentlig flere rettsutgreiingssaker og færre grensegang. Uten en egen kategori for grensegang med regulering eller makebytte (etter § 88) ville det vært en flat utvikling i antall saker med arealbytte. Bruk av arealbytte er dermed redusert når en ser arealbytte etter § 2 bokstav

b og regulering eller minnelig makebytte (§ 88) samlet. Til gjengjeld er det flere saker med fradeling av tun hvor landbruksarealene blir lagt til nabobruk (§ 2 bokstav f). Her var det ingen saker med dette virkemidlet i 1985. Bokstav f gir jordskifteretten hjemmel til å gjennomføre fradeling og overskjøting når landbrukseiendom skal selges som tilleggsjord. Det være seg salg mellom private, eller salg fra det nå nedlagte jordfondet. Virkemidlet ble innført med bakgrunn i at det i denne typen saker også ville være behov for andre jordskiftevirkemidler som arealbytte, klarlegging av rettigheter osv (NOU 1976: 50). Det kan nok være riktig, men sakene i utvalget har lite av dette utover noen tilfelle av etablering av rettigheter til veg, vann og kloakk.

Antallet fellestiltak er dalende. Dette til tross for at hjemmelen til å gjennomføre slike saker ble utvidet i 1998 (Ot.prp.nr. 57 (1997–1998)). For det klassiske fellestiltaket i Akershus på 1985 tallet, bakkeplanering, er det ikke bare slutt på statstilskuddet, det er ikke forenlig med kulturlandskaps-hensyn å slippe bulldoseren løs på ravinene. Også for bygging av skogsbilveger er tilskuddsordningene redusert. Det er viktig her å skille mellom felles tiltak og bruksordning. Felles tiltak fordrer at jordskifteretten vedtar at tiltaket skal gjennomføres, og hvordan det skal finansieres. Et falleierlag etablert med vedtekter og andelsfordeling bestemt av jordskifteretten, men hvor det er opp til laget å bestemme seg for om fallet skal bygges ut, vil derfor være en bruksordning og ikke et fellestiltak. Tilsvarende er organisering av bruk og vedlikehold av en privat veg en bruksordning, men omlegging ved f eks å flytte vegen utenom et tun er et fellestiltak.

Antall bruksordninger har økt, både som brukte virkemidler og i antall hovedvirkemidler. Mest vanlig er bruksordning til veg, hvor en allerede eksisterende veg organiseres ved at det lages vedtekter med andelsfordeling for vegen. Avhengig av omfang, kan det enten etableres et lag med vedtekter eller styre, eller kun en andelsfordeling med noen enkle regler. I materialet mitt ble det etablert seks lag i 1985 og 12 i 2005. I de øvrige sakene ble det laget bruksordningsregler uten å etablere et eget lag. Totalt ble det

i 29 saker i 1985 og 23 saker i 2005 fastsatt bruksordningsregler i en eller annen form, men ikke stiftet lag.

Det er også svært lite skjønn etter særlovene. I den ene saken i 1985 var det tale om et vegskjønn med innpåkjøp og regler for bruk av vegen. Begge sakene i 2005 er reinbeiteskadeskjønn.

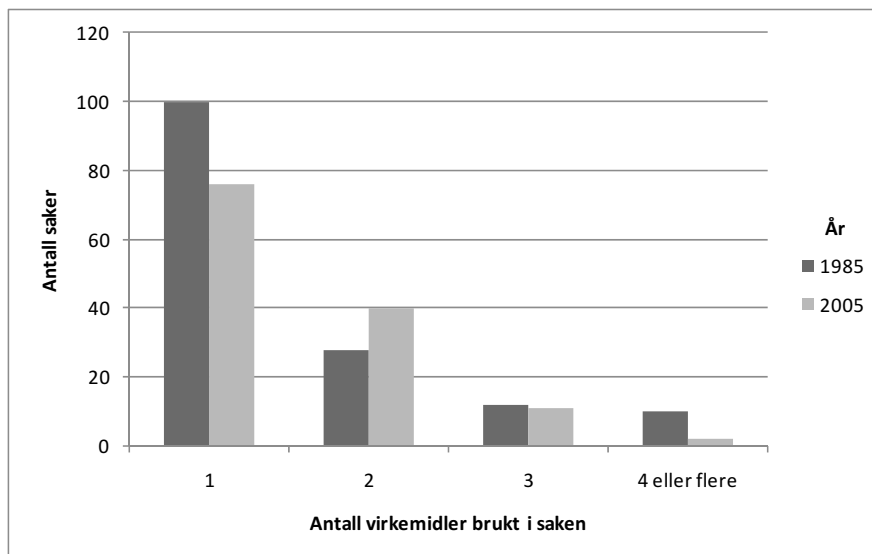
Grensegang eller rettsutgreiing er sentral i svært mange av sakene jordskiftedomstolene behandler, enten som selvstendig sak eller rettsfastsetting som første del av en rettsendrende sak. Opptellingen over brukte virkemidler viser at over 87 % av alle saker i 2005 har en rettsfastsettende del. Dette er en økning på fire prosentpoeng fra 1985.

Hvor kompleks og sammensatt en sak kan være gjenspeiles også i antallet virkemidler som er benyttet. Antall virkemidler brukt i den enkelte sak i undersøkelsen vises i figur 1.

Sammenstillingen i figuren viser at det i mange saker brukes flere virkemidler, særlig to eller tre. Relativt sett har det vært en økning i denne typen saker. Det kan også nevnes at det har vært en reduksjon i saker med fire eller flere virkemidler. Alle saker med fire eller flere virkemidler finnes i utvalget fra Sør Trøndelag. Ved Akershus og Oslo og Valdres er det ingen saker der flere enn tre virkemidler er anvendt.

Hvorfor sak blir krevd?

Det kan være mange årsaker til at en jordskiftesak blir krevd. I saker med hovedvirkemiddel i § 2 har jeg registrert partenes holdning til kravet på fremmingstidspunktet. Dette vil være med å danne et bilde av hva partene etterspør fra jordskifteretten. Registreringen av hvorfor sak blir krevd, går inn i forholdet mellom partene på fremmetidspunktet. Dette er med på å danne et bilde av jordskiftedomstolenes funksjon ved gjennomføringen av saken. Funnene her vil være med på å belyse om det er 1) jordskiftedomstolenes myndighet til å tvinge den uvillige med, 2) rollen som mekler eller beslutnings-taker mellom de for så vidt villige, men som ikke kan bli enige om løsningen eller 3) som gjennomfører for løsninger partene allerede er enige om.

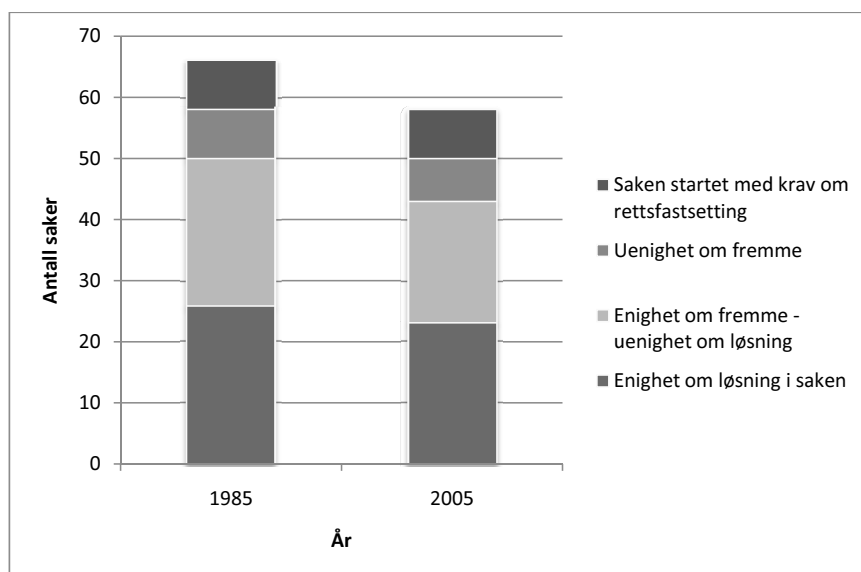


Figur 1 Antall jordskiftesaker, fordelt etter år og antall virkemidler brukt i saken og år (N = 279)

Jeg har laget tre hovedkategorier. 1) Uenighet om fremme av saken, 2) enighet om fremme – men uenighet om hele eller del av løsningsforslagene (slik de fremsto på fremmingstidspunktet), eller 3) enighet om hvordan sakene løses – men at man må eller ønsker at jordskifteretten skal stå for gjennomføringen. I tillegg har jeg laget en kategori for saker som begynner som grensegang eller rettsutgreiing og som under sakens gang blir utvidet til også å omfatte rettsendring. Sam-

menstillingen i figur 2 viser at partene i liten grad motsetter seg at jordskiftesaken fremmes.

Både i 1985 og 2005 er det 12 % av sakene hvor noen av partene på fremmingstidspunktet er imot at saken tas opp til behandling. Jeg hadde ventet at dette tallet skulle være høyere, og også en økning fra 1985 til 2005. Bruken av jordskiftevirkemidler på nye typer av problemer og utenfor tradisjonelle jord- og skogbruksområder har ikke



Figur 2 Partenes standpunkt til sakens fremme i rettsendrende saker, fordelt etter år saken er krevd (N = 124)

gitt seg utslag i et vesentlig høyre konfliktnivå i de rettsendrende sakene. Hovedmotivet for bruk av jordskifte synes ikke å være å tvinge noen med, men å få hjelp til å utforme løsningen, eller gjennomføre det partene allerede er enige om.

Jeg går nå videre med å se på funnene for de mest brukte hovedvirkemidlene. Dette viser et tydelig skille mellom bruksordning og fellestiltak på den ene siden og arealbytte og fordeling av tilleggsjord på den andre. Materialet er vist i tabell 3.

Tabell 3 Rettsendrende saker fordelt etter partenes holdning til sakens fremme, hovedvirkemiddel og år saken er krevd (N = 124)

År	Hovedvirkemiddel	Enighet om løsning i saken	Enighet om fremme - uenighet om løsning	Uenighet om fremme	Startet med krav om rettsfastsetting
1985	§ 2 bokstav a (oppløsning av realsameie)	4	3	0	0
	§ 2 bokstav b (arealbytte)	13	3	1	0
	§ 2 bokstav c (bruksordning)	0	4	1	0
	§ 2 bokstav d (avløsning av rettigheter)	1	3	3	1
	§ 2 bokstav e (felles tiltak)	0	10	2	1
	§ 2 bokstav g (dele etter et verdiforhold)	0	1	0	0
	§ 88 m/regulering el. makeb.	8	0	1	6
2005	§ 2a (oppløsning av realsameie)	4	0	0	0
	§ 2 bokstav b (arealbytte)	5	3	2	1
	§ 2 bokstav c (bruksordning)	1	13	3	3
	§ 2 bokstav d (avløsning av rettigheter)	0	1	0	0
	§ 2 bokstav e (felles tiltak)	0	1	1	0
	§ 2 bokstav f (forme ut og dele, jf. Jordloven § 20)	9	0	0	0
	§ 2 bokstav g (dele etter et verdiforhold)	3	1	1	0
	§ 88 m/regulering el. makeb.	1	1	0	4

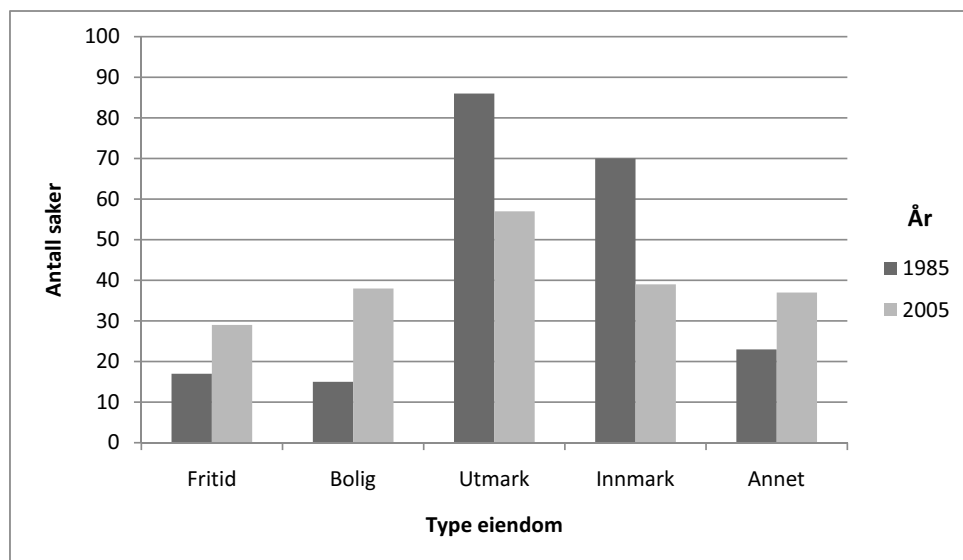
Arealbytte og jordfordeling er vesentlig mindre konfliktfylt, selv om det også for arealbytte har endret seg noe i retning av økt uenighet fra 1985 til 2005. For jordfordeling etter § 2 bokstav f er bakgrunnen slik jeg allerede har nevnt, gjennomføring og overskjøting av tilleggsjord, med minimalt av konfliktpotensiale. For bruksordninger og felles tiltak stiller det seg annerledes, med høyere konfliktnivå og større uenighet om fremme og løsning i saken. Som jeg kommer til nå, er det her mindre homogen bruk av eiendom, og mindre homogene interesser i form av ulike typer eiendommer som skal forenes i jordskiftesakene.

Eiendommer i sakene

En måte å undersøke om interessene i sakene er mindre homogene er å registrere hvilke

«typer» eiendommer som er med i saken. Dette gir også et bilde på om jordskiftedomstolene har utvidet sitt virkefelt inn i mer bebygde områder. Det er en registrering av om typen forekommer i saken, ikke en telling av totalt antall boligeiendommer, gårdsbruk osv. Dette ville være tilnærmet umulig, eller i det minste svært ressurskrevende. Kategorien «annet» er særlig næringseiendommer og kai/bryggeanlegg. Figur 3 illustrerer endringen i fra 1985 til 2005. Figuren omfatter alle sakene i undersøkelsen.

Antall saker hvor bolig- eller fritidseiendommer er involvert har økt, særlig på bekostning av saker som gjelder ny eiendomsutforming (arealbytte) av innmarksarealer. Trenden synes å gjelde uavhengig av valg av hovedvirkemiddel i saken, men økningen i saker som omfatter boligeiendommer er



Figur 3 Antall saker med minst en forekomst av angitt type eiendom, fordelt etter år sak er krevd (N = 283)

størst for grensegang og bruksordning. For fritidseiendommer er økning størst for bruksordninger. I de tradisjonelle næringene knyttet til jord og skogbruk er det særlig grensegang for dyrket mark hvor nedgangen er markant. Økningen for kategorien andre typer eiendommer i 2005 gjelder spesielt rettsutgreiing. Samlet viser materialet at det allerede på 80 tallet var rettsendrende saker etter § 2 i tettbebygde områder.

Antallet parter i sakene

Antallet parter er med på å gi et bilde av sakens omfang, og til en viss grad også kompleksitet. Jeg har derfor registrert hvor mange parter det er i den enkelte sak. Som nevnt ovenfor har jeg registrert forekomsten av type eiendom i den enkelte sak, og ikke antallet av f. eks gardsbruk eller fritidseiendommer i den enkelte sak. Jeg har registrert partenes tilknytning til eiendommen, ved å registrere hvor mange parter i den enkelte sak som har postadresse i kom-

munen der eiendommene i saken ligger. Dette har vært mulig å registrere⁷, ved bruk av rettsbøker og postforkynningslister i saksdokumentene.

Samlet sett for alle fire jordskifterettene er den gjennomsnittlige størrelsen på en sak målt i antall parter økt fra 6,8 til 8. Median⁸ partstørrelse er gått ned fra 4 til 3 parter pr sak. Det er altså noen få saker med mange parter som forklarer økningen, siden gjennomsnittet går opp samtidig som medianen går ned. Det er her jeg ser størst forskjell mellom jordskifterettene.

Det gjennomsnittlige antall parter i en sak har økt for Akershus og Oslo og Valdres, og gått ned for de to andre domstolene. Få parter har postadresse utenfor kommunen saken ligger, men antallet er økende. I Valdres har det vært en særlig stor økning, noe som kan forklares med et par større bruksordningssaker for vei, hvor mange hytteeiere er med.

Tallene er vist i tabell 4. I saker om bruksordning og fellestiltak⁹ er antallet parter økende. De øvrige viser en tilbakegang.

7. Dog ikke uten arbeid. Saker utvides, delavsluttes, parter dør, og nye oppstår. Jordskiftedommere har generelt vært lite opptatt av å protokollføre endringer i partslista under sakens gang, og i 1985 (før den elektroniske saksdatabasen «admin») er antall parter ofte uklart. Jeg har forsøkt å forholde meg til partslista mot slutten av saken, i den tro at den vil være mest oppdatert, men med en del åpenbare korreksjoner.

8. Median er den midterste registreringene, når alle registreringene er sortert i stigende rekkefølge.

9. For felles tiltak var det kun 2 saker i 2005, hvor begge var bygging av en vei.

Tabell 4 Antall parter i saken fordelt etter år og hovedvirkemiddel (N = 283)

År	Hovedvirkemiddel	Herav med postadresse			
		Antall parter i saken		i kommunen	
		Gj. snitt	Median	Gj. snitt	Gj. snitt
1985	§ 2 bokstav b (arealbytte)	4,8	3,0	4,0	0,8
	§ 2 bokstav c (bruksordning)	20,6	10,0	17,6	3,0
	§ 2 bokstav e (felles tiltak)	7,3	5,5	6,1	1,2
	§ 2 bokstav h (rettsutgreiing)	13,5	8,5	12,3	1,2
	§ 88 (grensegang)	5,9	4,0	4,9	1,0
	§ 88 m/regulering el. makeb.	5,6	4,0	4,5	1,1
2005	§ 2 bokstav b (arealbytte)	2,4	2,0	2,1	0,3
	§ 2 bokstav c (bruksordning)	24,7	12,5	12,4	12,3
	§ 2 bokstav e (felles tiltak)	16,5	16,5	8,0	9,0
	§ 2 bokstav f (fordele jord)	7,3	5,0	5,7	1,7
	§ 88a (rettsutgreiing)	7,1	3,0	5,2	1,9
	§ 88 (grensegang)	4,5	3,0	3,4	1,1
	§ 88 m/regulering el. makeb.	3,8	3,0	3,3	0,5

Sammenfattende drøfting

Jeg har nå presentert endringer i virkemiddelbruk, bakgrunn for at sakene blir krevd og noen egenskaper ved type eiendommer og parter i de utvalgte jordskiftesakene som inngår i undersøkelsen. Utgangspunktet for undersøkelsen var at større samfunnsendringer som urbanisering og strukturrasjonalisering av landbruket har påvirket jordskifte. Utviklingen har gradvis og uten prinsipielle diskusjoner påvirket jordskiftedomstolens arbeidsområde og arbeidsmåte.

Samfunnsendringene har i liten grad påvirket partssammensetningen i sakene. Både i 1985 og 2005 er det i stor grad eiendommer hvor eierne bor i kommunen, som er parter i jordskiftesaker. Med unntak av saker om bruksordning hvor antall parter er økende, og da særlig parter bosatt utenfor kommunen, er medianen redusert i størrelse. Bruksordningssaker kan til gjengjeld være store målt i antall parter. Det har vært en utvikling mot at jordskifte skal gjelde alle eiendommer i Norge (Ot.prp.nr. 8 (2005–2006)). Selv om endringen av jordskifteloven § 1 ikke trådte i kraft før 1.1.2007 var dette en oppfølging av gjeldene rett etter Rt. 1999 s 1163 «Skrautvål» hvor Høyesterett legger til grunn at jordskifteloven gjelder alle eiendommer i Norge så langt det ikke framkommer noe annet av

loven. Undersøkelsen viser at på tross av at jordskifte omfatter alle eiendommer, omhandler jordskiftesakene fremdeles flest rurale spørsmål, også i jordskiftedomstoler som omfatter Norges tre største byer. Men dette er en utvikling slik de framkommer av oversikten over typer eiendommer i sakene i figur 3.

Undersøkelsen viser også en økning i bruk av § 2 bokstav f i lite komplekse og problemfylte saker. Dette sammen med at en del arealbytter etter bokstav b også synes å være konsensusbaserte allerede fra kravstidspunktet.

I enkle og konsensusbaserte saker er gevinsten for partene sparte transaksjonskostnader i gjennomføringen, sammenliknet med alternative måter å løse saken på. Eksempelvis ved arealbytte hvor registernumre på eiendommene beholdes, men arealenes fysiske utforming endres i jordskiftesaken. Etter den daværende delingsloven ville det være nødvendig med en delingstillatelse med påfølgende kart- og delingsforretning hvoretter partene gjennomfører en overskjøting av teigene som skal bytte eier. Til sist sammenføres teigene med partenes øvrige eiendom.

I den rettsfastsettende delen av jordskiftetretts virksamhet er utviklingen en litt annen. Hvor det i mitt materiale fra 1985 var minst en tvist i fire av ti saker har dette i

2005 økt til seks av ti. Bjerva & Sevatdal (2009) tar utgangspunkt i at offentlig myndighet spiller en større rolle i jordskiftesaker, både direkte gjennom egen aktivitet og indirekte ved at flere saker bygger på forutsetninger fra eller løyver om bestemte tiltak som f.eks. en skogsbilveg. Denne undersøkelsen viser at felles tiltak nesten er blitt borte i dagens jordskiftedomstoler til tross for utvidet hjemmel (Ot.prp.nr. 57 (1997–1998)). Dette er sannsynligvis en følge av endrede rammebetingelser i landbruket.

Bruksordningene har det blitt flere av, og de er mer konfliktfylte. Dette ser en både av at flere parter er klart uenige om problemenes omfang og at flere motsetter seg at jordskiftesaken skal gjennomføres.

Mange bruksordningssaker omhandler felles veg. Ulike brukergrupper har forskjellige behov og ønsker. Dette gir interessen motsetninger og dermed konflikter. Funnene her samsvarer godt med trendene i samfunnet, om endringer både i landbruket og bosetning og arealbruk. Effektene av jordskifte er også mindre homogene, og går dermed utover den tradisjonelle nytte/kost vurderingen i form av økte inntekter eller sparte kostnader (Sky 2009).

Konklusjon

I hovedsak samsvarer undersøkelsen med den generelle oppfatningen av utvikling i jordskiftedomstolenes oppgaver. Målt i hovedvirkemiddel er om lag like mange av sakene rettsfastsettende som rettsendrende. Bruk av rettsutgreiing er økende fra 1985 til 2005. En del av grensegangssakene har jeg kategorisert som rettsendring, som følge av arealbytter eller grensereguleringer. Dette nyanserer oppfatningen av grensegang som rettsfastsetting på 1980-tallet noe. Bruksordning er det mest brukte hovedvirkemiddelet i § 2. I 15 % av sakene er dette anvendt.

Et viktig, men ikke overraskende funn, er at det er mye forhandling og mekling i sakene. Dette gjelder både i den problemløsende delen av en rettsendrende sak, hvor jordskifteretten utformer forslag til løsning av

saken – « skifteplanen»¹⁰ og ved rettsfastsetting hvor forhandling og mekling hyppig fører til at saken løses ved rettsforlik eller rettsfastsettende vedtak.

Jordskiftedomstolene legger stor vekt på forhandlinger og mekling som en del av måten domstolen arbeider (Sevatdal & Sky 2003), beskrevet som en problemløsningsmodell (Sevatdal 1990). Forhandling og mekling er imidlertid ikke noe nytt i jordskiftedomstolene, men har blitt sett på som domstolens fortrinn i forhold til de alminnelige domstolene. Innføringen av rettsmekling¹¹ blir derfor ikke et spørsmål om å begynne å mekle, men mekling gjennomført på en ny måte.

Saker ender også ofte opp med å løse flere spørsmål enn det som opprinnelig var omfattet av kravet. I flere saker har det vært i bruk mer enn ett virkemiddel, samtidig som det har vært en reduksjon i store saker med flere enn tre anvendte virkemidler. Eksempler på typiske kombinasjoner av rettsfastsetting og rettsendring er grensegang etterfulgt av et arealbytte eller rettsutgreiing for en vegrett, som kombineres med bruksordningsregler for vegen.

Undersøkelsen typer på at sakene synes å omfatte mindre arealer i 2005 enn i 1985. Undersøkelsen kvantifiserer ikke dette, men det har vært en utvikling med færre landbrukseiendommer, flere hytter og boligtomter. Motsatt er bruksordningssakene blitt mer omfattende målt i antall parter. Dette henger sammen med økt hyttebygging, og flere saker om organisering av felles private veger.

Et fjerde funn er en profesjonalisering og modernisering av saksbehandlingen. Det har vært innført regler for hvordan vedtak skal utformes¹², og tydelig vektlegging på standardisering av prosessen. Dette har gitt resultater som gjenfinnes i undersøkelsen. Alle disse forhold, og bruken av et saksadministrativt verktøy til å holde oversikt over parter osv. har gjort det lettere å lagre informasjon. I 1985- materialet er rettsbøkene ofte kortfattet skrevet, det var færre dokumenter, og mindre materiale utarbeidet av jordskifteretten. Rettsbøkene bærer mer

10. Se jordskifteloven § 14

11. Fra 01.01.07 ble det i rettsfastsettende saker innført en forsøksordning med rettsmekling.

12. Se jordskifteloven §§ 17a og 17b

preg av variasjoner i arbeids- og uttrykksmåte i de ulike rettene. Den enkelte dommers «karaktertrekk» kommer tydeligere fram i 1985 enn 2005.

Denne profesjonaliseringen henger kanskje også sammen med utvikling av dommerrollen, som er ytterligere forsterket etter overgangen til DA. Utviklingen av et mer profesjonalsert saksbehandlingssystem er en forutsetning fra DA for ikrafttreden av ny jordskiftelov.

Avsluttende refleksjoner

Selv den statiske tingsretten har en dynamisk karakter (Bull 2009). Eiendomsrettens innhold endrer seg med samfunnsutvikling, eller «tida og tilhøva» i jordskiftelovens språkdrakt. I 1985 kunne grunneierne få støtte til bakkeplanering, og jordskifteretten kunne beslutte bygging av en skogsbilvei uten at partene måtte søke kommunen om tillatelse. I 2011 er bakkeplanering i utgangspunktet forbudt, bygging av veier krever tillatelse og over halvparten av den dyrka marka i Norge er leid bort.

I jordskiftedomstolene er det i 1985 i forhold til 2005 færre arealbytter i jord- og skogbruket – det som kalles det klassiske jordskifte. Jordskiftedomstolene domineres fortsatt av landbrukssaker, men nye saker knyttet til andre forhold enn landbruket er økende, og vil sannsynligvis fortsette å øke. Slike endringer kan være kontroversielle og konfliktfylte. Spørsmålet om revitalisering av innmarksjordskiftet har vært diskutert siden 1980 tallet (Landbruksdepartementet 1995). Flere savner det gamle jordskifteverket, jordskifte på dyrka mark og jordskifte som agrar reformator (Syrstad 2009) og med større samarbeid med forvaltningsorganene i landbruket.

Det kan imidlertid hevdes at utfordringene i landbruket er vel så mye knyttet opp mot gårdsbruket som eiendomsobjekt eller produksjonsobjekt. Det knytter seg vel så mye til hvem som overtar gårdsbruk, om eier bor på eiendommen, jordleie, «slakt» av landbrukseiendommer og utvikling av nye naturbaserte næringer. Dette preger jordskifte i dag. Jordeieren, matprodusenten og entre-

prenørbonden, nye selskapsdannelser og stadig større driftsenheter reiser nye spørsmål i landbruket (Jones & Rønningen 2007). Dette medfører også at jordskifte slik det var før er historie. Utfordringene for norsk landbruk ligger i landbrukspolitikken og dette kan ikke jordskiftelovgivingen løse.

Det kan diskuteres om jordskiftedomstolene med mange tilsynelatende konsensusbaserte arealbytter, og eiendomsdelinger som jordfordeling etter § 2 bokstav f, i større grad nærmer seg å bli et alternativ til den kommunale oppmålingsmyndigheten. Domstolens «totalpakke» med avgjørelser som gir rettskraft, oppmåling, overskjøting, matrikelføring og tinglysing gjør den attraktiv også i «enkler» saker.

Undersøkelsen viser at sakene jordskiftedomstolene behandler har endret seg de siste 20–30 årene. En ny jordskiftelov er på trappene. Forslaget innebærer en større modernisering og fornyelse av lovstrukturen, prosessreglene og ankeordningen. Lovendringer og kulturforandringer vil det nok bli flere av i framtida, dersom jordskiftedomstolene fortsatt skal være i takt med «tida og tilhøva». Jeg karakteriserer det som en evolusjon, med mange men raske trinn i ujevnt tempo på veien. Sammenlikner man arbeidsmåte og saksbehandling i jordskiftedomstolene fra 1985 og til i dag kan det hende du sitter igjen med følelsen av at det har vært en liten revolusjon.

Litteratur

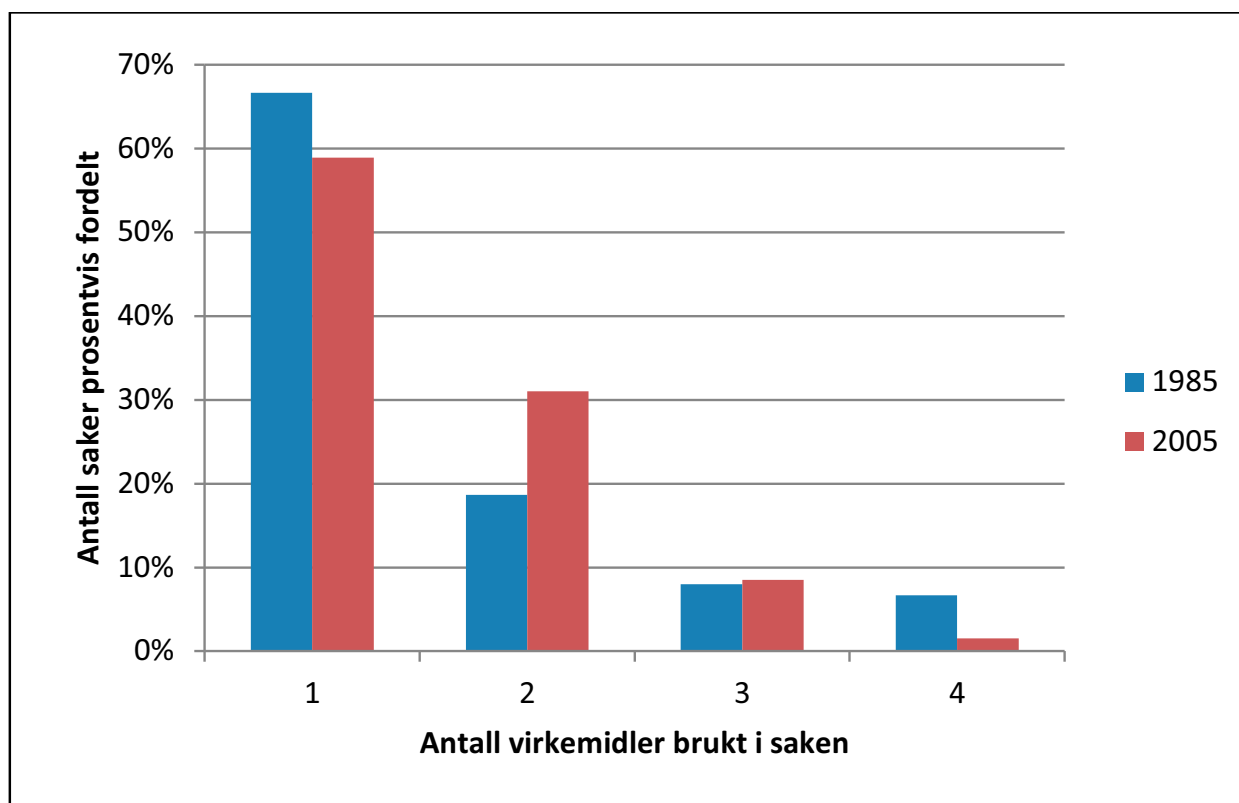
- Bjerva, Ø. J. & Sevatdal, H. (2009). Jordskifte i teoretisk perspektiv. I: Ravna, Ø. (red.) *Perspektiver på jordskifte*, s. 65–90. Oslo: Gyldendal.
- Bjerva, Ø. J. (2011). *Jordskiftedomstolene – fra trygge beitemarker til løvens hule*. Upublisert manuskript.
- Bull, K. S. (2009). *Om «tida og tilhøva» som dynamisk aspekt ved den statiske tingsretten*. Grotli.
- Bærug, S. (2009). Subjektiv verdsetting av skiftenytte og tapsgaranti. I: Ravna, Ø. (red.) *Perspektiver på jordskifte*, s. 262–285. Oslo: Gyldendal.
- Domstoladministrasjonen. (2011). *Statistikk domstolenes saksavvikling*. Trondheim. Tilgjengelig fra: <http://www.domstol.no/no/Domstoladministrasjonenno/Statistikk/> (lest 11.06.2011).

- Domstoladministrasjonen. (2009a). Gevinstbe-
traktninger ved jordskifte, Rapport fra arbeids-
gruppe. Trondheim. 25 s.
- Domstoladministrasjonen. (2009b). Jordskiftedom-
stolenes organisering og samhandling. Trond-
heim. 70 s.
- Domstoladministrasjonen. (2009c). Jordskifteret-
tenes kjernevirksomhet Rapport fra arbeids-
gruppe. Trondheim. 29 s.
- Domstoladministrasjonen. (2009d). Utvikling av
resultatindikatorer og grunnlag for ressursfor-
delingsmodell Rapport fra delprosjektgruppe.
Trondheim. 58 s.
- Flø, O. A. & Haraldstad, H. S. (2009). Bruksord-
ning av private veger. I: Ravna, Ø. (red.) *Pers-
pektiver på jordskifte*, s. 399–430. Oslo: Gyl-
dendal.
- Jones, M. & Rønningen, K. (2007). Jordskifte og
kulturlandskap. I: Ravna, Ø. (red.) *Areal og
eiendomsrett*, s. 341–360. Oslo: Universitets-
forl.
- Landbruks- og matdepartementet. (2010). *Høy-
ringsnotat om ny jordskiftelov (og endringer i
andre lover)*. Tilgjengelig fra:
[http://www.regjeringen.no/pages/2238105/
Hoyringsnotat_ny_jordskiftelov_180909.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/2238105/Hoyringsnotat_ny_jordskiftelov_180909.pdf)
(lest 24.02).
- Landbruksdepartementet. (1986). *Meldinger fra
Jordskiftekontoret*. Oslo.
- Landbruksdepartementet. (1995). *Jordskiftever-
kets framtidige arbeidsoppgaver: rapport fra
arbeidsgruppe*. [Trondheim]: Arbeidsgruppen.
114 s.
- Langbach, T. (2009). Jordskiftedomstolene og de
alminnelige domstolene – likheter og ulikheter.
I: Ravna, Ø. (red.) *Perspektiver på jordskifte*, s.
35–49. Oslo: Gyldendal.
- NOU 1976: 50. *Revisjon av jordskifteloven*.
- NOU 2002: 9. *Jordskifterettens stilling og funk-
sjoner*.
- Ot.prp.nr. 8 (2005–2006). *Om lov om endringer i
jordskifteloven mv*.
- Ot.prp.nr. 57 (1997–1998). *Om lov om revisjon av
lov om jordskifte o.a. og endringer i enkelte
andre lover*.
- Ravna, Ø. (2007). *Areal og eiendomsrett*. Oslo: Uni-
versitetsforl. 724 s.
- Ravna, Ø. (2009). *Perspektiver på jordskifte*. Oslo:
Gyldendal. 685 s.
- Sevatdal, H. (1990). *Innføring i planarbeid ved
jordskifte*. Ås: Norges landbrukshøgskole, Insti-
tutt for planfag og rettslære. 85 bl. s.
- Sevatdal, H. & Sky, P. K. (2003). *Eigedomsteori:
innføring i samfunnsvitenskapelig teoritilfang for
utøving av eiendomsfag*. [Ås]: Norges landbruk-
shøgskole, Institutt for landskapsplanlegging.
119 s.
- Skard, S. B. (2009). Ordning av jakt og fiske etter
jordskifteloven. I: Ravna, Ø. (red.) *Perspektiver
på jordskifte*, s. 431–458. Oslo: Gyldendal.
- Sky, P. K. (2009). Jordskiftets ulike effekter. I:
Ravna, Ø. (red.) *Perspektiver på jordskifte*, s.
369–396. Oslo: Gyldendal.
- Skålbones, K. & Waade, A. (2009). Utviklingen av
landmålingsfaget i jordskiftedomstolen. I: Rav-
na, Ø. (red.) *Perspektiver på jordskifte*, s.
569–607. Oslo: Gyldendal.
- SSB. (2009). *Mange ubebodde landbrukseiendom-
mer*: SSB. Tilgjengelig fra:
<http://www.ssb.no/laeiby/> (lest 10.06).
- Syrstad, J. O. (2009). Jordskifte – jordpolitisk
verktøy og privat konfliktløysar. I: Ravna, Ø.
(red.) *Perspektiver på jordskifte*, s. 49–64. Oslo:
Gyldendal.

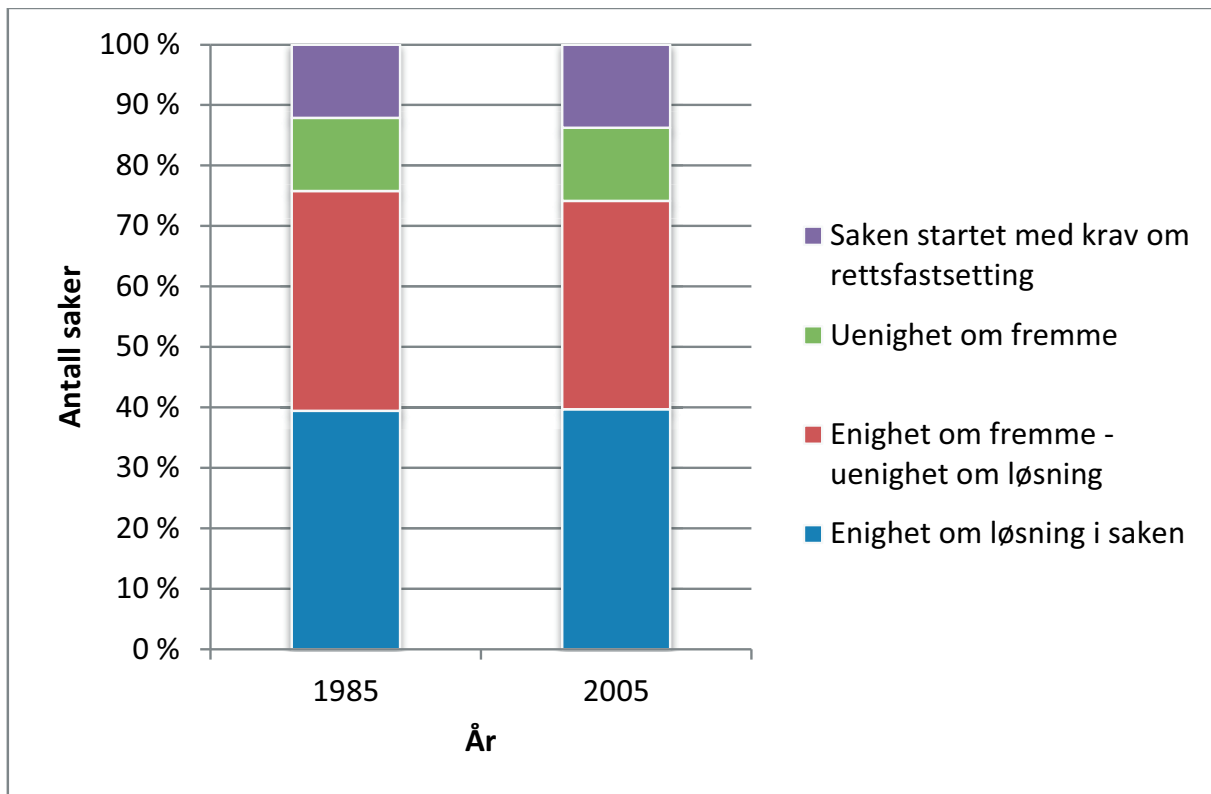
Tallmaterialet i artikkel 2 er presentert ved bruk av absolutte tall i tabeller og figurer. For å ta hensyn til nedgangen i populasjonen fra 1985 til 2005 presenterer jeg her figurer og tabeller med prosentvis fordeling:

Tabell 1 i artikkelen: Antall saker i undersøkelsen fordelt etter jordskifterett og år

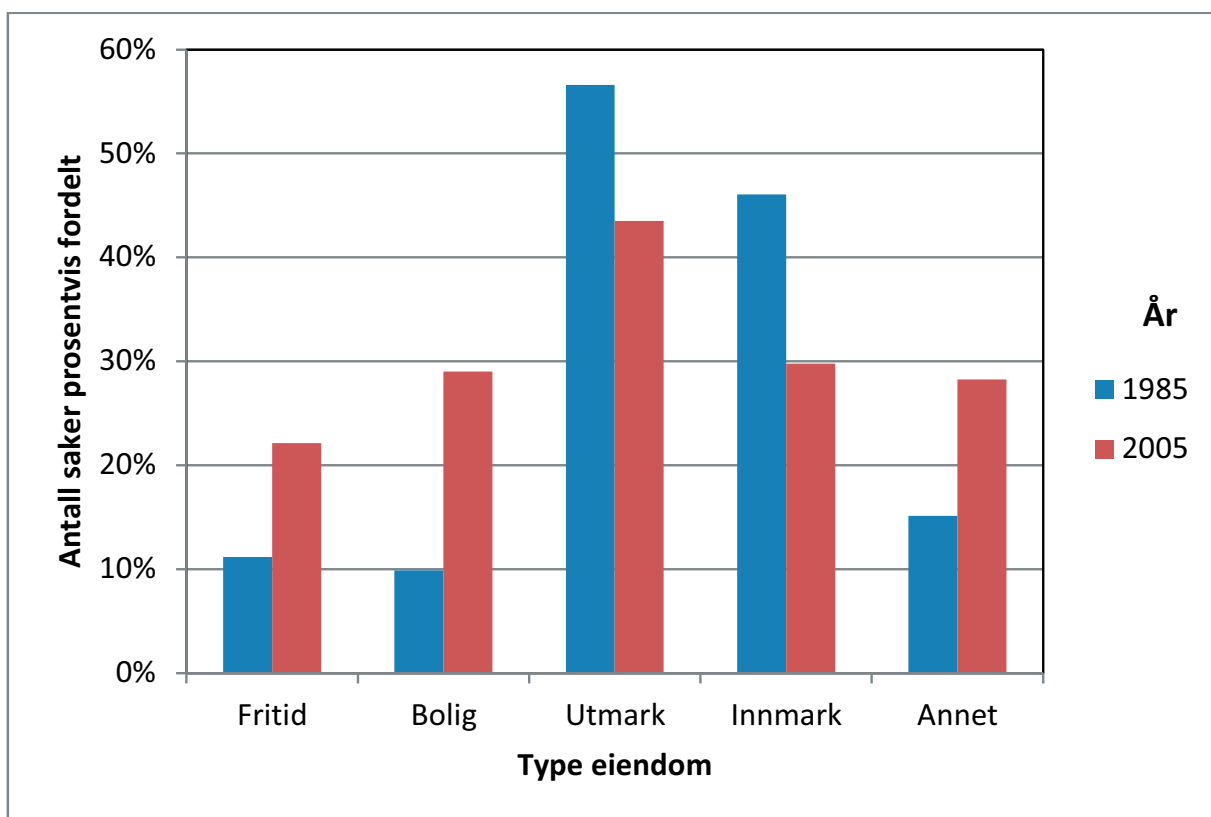
Jordskifterett	1985		2005		Sum	
Akershus og Oslo	17	(11 %)	24	(18 %)	41	(14 %)
Valdres	30	(20 %)	29	(22 %)	59	(21 %)
Nord- og Midhordland	35	(23 %)	21	(16 %)	56	(20 %)
Sør-Trøndelag	70	(46 %)	57	(44 %)	127	(45 %)
Sum	152	(100 %)	131	(100 %)	283	(100 %)



Figur 1 i artikkelen: Antall jordskiftesaker, prosentvis fordelt etter år og antall virkemidler brukt i saken (N = 279)



Figur 2 i artikkelen: Partenes standpunkt til sakens fremme i rettsendrende saker prosentvis fordelt etter år saken er krevd (N = 124)



Figur 3 i artikkelen: Antall saker prosentvis fordelt etter det enkelte år, med minst en forekomst av angitt type eiendom (N = 283)

Tabell 3 i artikkelen: Rettsendrende saker fordelt etter partenes holdning til sakens fremme, hovedvirkemiddel og år saken er krevd (N = 124)

Ar	Hovedvirkemiddel	Enighet om løsning i saken	Enighet om fremme - uenighet om løsning	Uenighet om fremme	Startet med krav om rettsfastsetting	Sum
1985	§ 2 bokstav a (oppløsning av realsameie)	4 57 %	3 43 %	0 0 %	0 0 %	7 100 %
	§ 2 bokstav b (arealbytte)	13 76 %	3 18 %	1 6 %	0 0 %	17 100 %
	§ 2 bokstav c (bruksordning)	0 0 %	4 80 %	1 20 %	0 0 %	5 100 %
	§ 2 bokstav d (avløsning av rettigheter)	1 13 %	3 38 %	3 38 %	1 13 %	8 100 %
	§ 2 bokstav e (felles tiltak)	0 0 %	10 77 %	2 15 %	1 8 %	13 100 %
	§ 2 bokstav g (dele etter et verdiforhold)	0 0 %	1 100 %	0 0 %	0 0 %	1 100 %
	§ 88 m/regulering el. makeb.	8 53 %	0 0 %	1 7 %	6 40 %	15 100 %
	Sum	26 39 %	24 36 %	8 12 %	8 12 %	66 100 %
2005	§ 2a (oppløsning av realsameie)	4 100 %	0 0 %	0 0 %	0 0 %	4 100 %
	§ 2 bokstav b (arealbytte)	5 45 %	3 27 %	2 18 %	1 9 %	11 100 %
	§ 2 bokstav c (bruksordning)	1 5 %	13 65 %	3 15 %	3 15 %	20 100 %
	§ 2 bokstav d (avløsning av rettigheter)	0 0 %	1 100 %	0 0 %	0 0 %	1 100 %
	§ 2 bokstav e (felles tiltak)	0 0 %	1 50 %	1 50 %	0 0 %	2 100 %
	§ 2 bokstav f (forme ut og dele, jf. Jordloven § 20)	9 100 %	0 0 %	0 0 %	0 0 %	9 100 %
	§ 2 bokstav g (dele etter et verdiforhold)	3 60 %	1 20 %	1 20 %	0 0 %	5 100 %
	§ 88 m/regulering el. makeb.	1 17 %	1 17 %	0 0 %	4 67 %	6 100 %
Sum	23 40 %	20 34 %	7 12 %	8 14 %	58 100 %	

Vedlegg 9

Artikkel 3

Jordskiftedomstolene – fra agrar reformator til vokter av Justitia

Øystein Jakob Bjerva

Øystein Jakob Bjerva (f. 1972) er førstelektor ved Institutt for landskapsplanlegging, UMB. Han er jordskifte kandidat fra NLH i 1996, og tidligere jordskiftedommer ved Akershus og Oslo jordskifterett.

I artikkelen beskrives noen utviklingstrekk ved jordskiftedomstolene. Forfatteren analyserer hvordan organisatorisk tilknytning har vært av betydning for særdomstolens kompetanse og utvikling, og hvordan en rekke lovendringer har stilt nye krav og forventninger til jordskiftedomstolene.

1. Innledning

Jordskiftedomstolene er den største av særdomstolene¹ i Norge. Den har utviklet seg fra å være en landbruksrelatert «reformator» til å bli en særdomstol for eierdommer uavhengig av eiendommens beliggenhet eller bruk. Brytningen mellom å være særdomstol – «vokter av Justitia» – og et landbrukspolitisk virkemiddel er sentral for å forstå og forklare jordskiftedomstolens utvikling. Praksis fra jordskiftedomstolene viser stor variasjon i tema langt utover de landbruksrelaterte. Virkemidler som opprinnelig var innført for landbrukets behov har blitt tatt i bruk

1. Jf. domstoloven § 2.

på andre typer eiendommer.² En rekke lovendringer³ har dessuten innført nye virkemidler, og endret innhold i eksisterende. Eksempler på «nye sakstyper» er felles tiltak etter jordskifteloven § 2 bokstav e for bygging og utbedring av private veger i urbane områder, bruksordninger etter bokstav c for organisering av falleierlag, bryggelag og arealbytte etter bokstav b for nærings-, fritids- og boligeiendommer.

I Justitias verden er det domstolsreformer som står på dagsorden, og det stilles andre krav og forventninger til en domstol enn de som ble stilt til «den gamle jordskifteretten». Også de endrede krav har resultert i forandringer som følge av forandringer i praksis og lovendringer. Nye prosessregler, som formalisering av jordskifterettens avgjørelser i saker etter jordskifteloven § 2, og utvidet ankeadgang til lagmannsrett⁴ er eksempler på dette.⁵

Institusjonelt er den administrative overgangen av jordskiftedomstolene fra Landbruks- og matdepartementet (LD) til Justisdepartementet (JD) og Domstoladministrasjonen (DA) en oppfølging av vektleggingen av domstolens uavhengighet og rolle. Overføringen ble gjennomført 01.01.06, men ansvaret for jordskifteloven er fremdeles tillagt LD.

Det var LDs egne ønsker om å utvide jordskiftedomstolenes kompetanse som ledet til overflytting til DA, med påfølgende nye krav og forventninger til jordskiftedomstolen. I denne artikkelen vil jeg beskrive noen trekk ved denne utviklingen, og analysere i hvilken grad noen av de overordnede institusjonelle rammevilkårene er av betydning for utviklingen av jordskiftedomstolen.

I analysen vil jeg anvende noen av begrepene i systemteorien til Niklas Luhmann.⁶ Systemteorien bygger på at samfunnet differensieres i funksjonssystemer, som f.eks. politikk, rettsvesen, vitenskap og økonomi. Jordskiftedomstolene har koplinger til både forvaltningen og rettsvesenet, og er påvirket av interaksjon

-
2. En presentasjon av virkemiddelbruk i jordskiftedomstolene finnes i min artikkel Bjerva. *Jordskifte i endring – revolusjon eller evolusjon? En dokumentundersøkelse av jordskiftesaker*. I: Kart og Plan. Vol. 71 (2011).
 3. Jordskifteloven er endret mer enn 20 ganger siden 1980. En presentasjon finnes i Bachke *Trekk ved administrativ utvikling og lovgiving i perioden 1959 – 2009* I: Perspektiver på jordskifte (2009).
 4. Jf. jordskifteloven § 61, sist endret i Ot.prp. nr. 57 (1997–1998).
 5. Se Ot.prp. nr. 57 (1997–1998) Om lov om revisjon av lov om jordskifte o.a. og endringer i enkelte andre lover.
 6. Framstillingen er bygd på Reese-Schäfer *Niklas Luhmann: en innføring* (2009) og Moeller *Luhmann explained: from souls to systems* (2006).

med begge disse systemene. Spørsmålet er i hvilken grad påvirkningen er der, og i så fall utfallet av denne påvirkningen.

For utvikling av jordskiftedomstolen er innhold i og spenninger mellom systemene landbruksforvaltning/-politikk, fagutvikling i jordskiftefaget og de alminnelige domstolene viktige premisser. I noen grad vil også institusjonell teori om stivhengighet bli trukket inn for å belyse utviklingen knyttet til om de valg som er gjort ved milepæler har medført en selvforsterkende prosess for utvikling av jordskiftedomstolene. En organisasjon har en tendens til å fortsette i samme spor, framfor å bryte med det etablerte handlingsmønsteret, ofte i en selvforsterkende prosess basert på tidligere valg og at det er krevende og kostbart å endre retning.^{7,8}

Selv om de nevnte to teoriene i første rekke er anvendbare for å forklare utvikling som har skjedd kan de også gi støtte til refleksjoner om utviklingen framover. Perspektivet utvides ved å forsøke å identifisere knekkpunkt hvor utviklingen endres – eller kunne vært endret – i tråd med teori om stivhengighet. I korthet handler dette om at det ved milepæler gjøres endringer som bryter med de institusjonelle og historiske føringene eller om det ikke gjøres slike endringer. I min drøfting her er det naturlig å stille spørsmål om hvilket system jordskifteretten hører til, og hvilke konsekvenser tilhørigheten har for jordskifteretten i dag.

Empirisk tilfang til artikkelen er i stor grad lovforarbeider og utredninger om endringer i jordskifteloven og reformene i de alminnelige domstolene, kombinert med en dokumentundersøkelse. Dokumentundersøkelsen er en studie av saksdokumenter, protokoller og avgjørelser fra utvalgte jordskiftesaker krevd i 1985 og 2005. Utvalget omfatter totalt 283 saker behandlet av fire jordskifteretter.⁹ Utvalget omfatter jordskifterettene i de største byene og er valgt for å undersøke hvordan innholdet i jordskifte har endret seg, særlig i relasjon til bruk av virkemidlene i jordskiftelovens § 2 i tettbygde områder. Utvalget kan derfor ha en skjevhet i forhold til et tilfeldig utvalg av saker fra alle jordskifterettene i Norge. Uvalget representerer ca 15 % av det totale antallet saker krevd for jordskifterettene i Norge de gjeldende år. Jordskifte påvirkes derfor av flere systemer, der min påstand er at selve jordskiftedomstolen har beveget seg vekk fra forvaltningssystemet mot det systemet som de alminnelige domstolene består av.

7. North *Institutions, institutional change and economic performance* (1990) s. 93–100.

8. Peters *Institutional theory in political science: the «new institutionalism»* (2005), Annaniassen *Varför så olika?: Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus* (2006).

9. Sør Trøndelag, Akershus og Oslo, Valdres og Nord- og Midhordland jordskifterett.

Oppbyggingen av artikkelen er som følger: Først en kort beskrivelse av jordskiftedomstolens kompetanse, etterfulgt av en omtale av Luhmannns systemteori. Deretter følger en beskrivelse av utviklingstrekk i styring av jordskiftedomstolene og reformene i de alminnelige domstolene. Gjennomgangen avsluttes med en analyse av trekk ved denne utviklingen.

1.1. Jordskifte – hva og hvorfor

Jordskifte¹⁰ har lange tradisjoner i Norge. De første lovmessige spor finnes i landsdelsloven av 1274. Jordskifte har vært et virkemiddel for å nå målsettinger om et mer rasjonelt jordbruk og bedring av levevilkårene på landsbygda.¹¹ Det har blitt gjennomført en rekke lovendringer for å møte behovene i næringa og støtte opp om å gjennomføre landbrukspolitiske målsettinger. Hensynet til effektiv saksbehandling førte til at det ble gitt hjemmel til at jordskifteretten kunne løse tvister, slik at det samme organ som gjennomførte omformingene også kunne klarlegge uklare eller omtvistede rettsforhold under sakens gang. F. eks. kunne jordskifteretten ta stilling til tvist om eierandeler i et sameie eller fastslå eiendomsgrenser som skulle legges til grunn for omformingene. Utvidelsen av jordskiftedomstolenes virkefelt fortsatte, og fra 1934 ble grensegang innført som en egen sakstype.

Jordskiftedomstolenes kompetanse kan sammenfattes slik:

1. Jordskiftedomstolen klarlegger uklare eller omtvistede grenser ved å gjennomføre grensegang med hjemmel i jordskifteloven § 88 eller greier ut uklare eller omtvistede rettighetsforhold i sameier eller områder med rettslig grunnet sambruk, jf. § 88a. Det er vanlig å bruke samlebetegnelsen *rettsfastsetting* på disse to hjemlene, som kan anvendes i egen sak eller som første del av en rettsendrende sak.
2. Samlebetegnelsen *rettsendring* brukes om det jordskifteretten gjør med hjemmel i jordskifteloven § 2. Jordskifte skjer når et eller flere av virkemidlene i § 2 bokstavene a-i anvendes til å omforme eller organisere eiendom eller rettigheter. Eksempler på virkemidler er oppløsning av sameie, arealbytte, bruksordning, felles tiltak eller avløsning av rettigheter. Vilråene for å gjennomføre et jordskifte finnes i § 1 hvor det også er definert at objektet for vurderingen er

10. Utskifting fram til begrepet jordskifte ble innført med jordskifteloven av 1950.

11. En historisk oversikt finnes i Langnes *Frå utskiftningsvesen til jordskiftrett – jordskifterettane si historie frå 1800-tallet og fram til i dag I: Perspektiver på jordskifte* (2009).

eiendommen. Det er «*Eigedomar som det er vanskeleg å nytte ut på tenleg måte etter tid og tilhøve kan leggjast under jordskifte*». Det forutsettes at garantien mot tap i § 3 bokstav a er oppfylt. Jordskifte kan ikke fremmes «*dersom kostnadene og ulempene blir større enn nytten for kvar einskild eigedom*».

3. Jordskifteretten kan holde visse typer *skjønn*. Dette er saker som følger skjønnsprosesslovens regler. Skjønn forøvrig er saker hvor man i veg, servitutt og gjerdeloven kan velge at skjønnen kan holdes av jordskifteretten.
4. Jordskifteretten kan behandle *kombinerte saker*, eller tiltaksjordskifter, som alternativ til tradisjonell ekspropriasjon. I slike saker gjennomføres først en rettsendrende del (og evt. en rettsfastsettende del) før et tradisjonelt ekspropriasjonsskjønn utmåler pengeerstatning for forhold som ikke er omfattet av jordskiftet.

Jordskiftedomstolene behandler i økende grad saker i urbane områder, selv om rurale forhold fortsatt er i flertall selv ved domstoler lokalisert i de største byene. Min dokumentundersøkelse¹² viser endringer i bruk av virkemidlene i rettsendrende saker. Det er en reduksjon i bruk av § 2 bokstav b om det klassiske arealbytte, både i antall saker og størrelsen på sakene. Til gjengjeld er det en økning i bruk av bokstav f «jordfordeling», hvor jordskifteretten deler en landbrukseiendom ved salg av arealer til nabobruk. Slike saker er gjerne enkle og lite konfliktfylte. Også mange arealbytter etter bokstav b synes å være konsensusbaserte allerede fra kravtidspunktet. I enkle og konsensusbaserte saker er gevinsten for partene sparte transaksjonskostnader i gjennomføringen sammenliknet med alternative måter å løse saken på. Dette gjelder eksempelvis ved arealbytte hvor registernumre på eiendommene beholdes, men arealenes fysiske utforming i jordskiftesaken endres. Etter den daværende delingsloven ville det være nødvendig med en delingstillatelse med påfølgende kart- og delingsforretning hvoretter partene gjennomfører en overskjøting av teigene som skal bytte eier. Til sist sammenføres teigene med partenes øvrige eiendom. I min undersøkelse er det også få felles tiltak etter jordskifteloven § 2 bokstav e til tross for utvidet hjemmel til å behandle saker etter denne bestemmelse.¹³ De begrensede forekomster av denne sakstype er sannsynligvis en følge av endrede rammebetingelser i landbruket. Saker om bruksordninger har det blitt flere av, og disse saker synes mer konfliktfylte. Dette ser en både av

12. Funnene er nærmere analysert i Bjerva (2011).

13. Endret med Ot.prp. nr. 57 (1997–1998).

at flere parter er klart uenige om problemenes omfang og at flere motsetter seg at jordskiftesaken skal gjennomføres. Mange bruksordningssaker omhandler felles veg. Ulike brukergrupper har forskjellige behov og ønsker. Dette gir interessemotsetninger og dermed konflikter.

I hovedsak befinner rettsendrende virkemidler i jordskifteloven seg innenfor det knippe av «verktøy» partene kunne ha anvendt på egenhånd ved å inngå avtaler om de spørsmål saken reiser. Når private avtaler ikke anvendes skyldes dette ofte transaksjonskostnader. Omkostningene for partene ved å få i stand en transaksjon kan bli så høye, at gevinsten helt eller delvis blir borte, hvis transaksjoner i hele tatt kan gjennomføres. Kostnadene kan være økonomiske, sosiale, kulturelle eller andre. Formålet med rettsendrende virkemidler har vært å tilrettelegge for bedre og mer rasjonell utnyttelse av eiendom.

2. Luhmanns systemteori

Tradisjonelt har sosiologisk teori beskrevet samfunnet ut fra individet. Luhmann gjør snarere det motsatte. Samfunnet består av sosiale systemer og det som observeres er kommunikasjonen i systemet.¹⁴ Kommunikasjon er ikke begrenset til språk, men derimot er penger (i økonomi) og karakterer for studentprestasjoner i utdanningssystemet eksempler på kommunikasjonsmedia. Dette er noen av begrepene i tilnærmingen til det funksjonsdifferensierte system. De sosiale systemene er funksjonsdifferensierte i subsystemer så som økonomi, politikk, rettsvesen og massemedia. I utgangspunktet er ingen systemer overordnet, og hvert system utvikler egne koder som enhet i kommunikasjonene som skjer i subsystemet. I rettsvesenet er den overordnede koden rett/urett¹⁵, ifølge Luhmann. Samfunnets lover og regler gir rettsvesenet et *program* som grunnlag for kommunikasjon basert på koden.

14. Reese-Schäfer (2009) s. 13–41.

15. En innvending mot teorien er at dagens rettsvesen er så komplekst at en felles kode ikke er tilstrekkelig til å omfatte alle rettsområder, jf. Andersen. *Lumann og retshistorien*. I: Tfr. Vol. 123 (2010). s. 762.

Luhmanns systemer har en autonomi og aktivitet som et selvkonstruerende system hvor kommunikasjoner produserer ny kommunikasjon.^{16,17} «*Begrepet (Autopoiesis) benyttes snarere til å beskrive et system som ut fra sin egen dynamikk er rettet inn mot sin egen fortsettelse*».¹⁸ Kommunikasjonen er en pakke av meddelelse, informasjon og forståelse. Systemet er åpent for informasjon utenfra, men den blir bearbeidet internt i systemet etter dets egen kode. Kommunikasjon bygger på historien. Kommunikasjonene er alltid i endring som følge av hva som skjer innad i systemet, men også som følge av påvirkning fra andre utenforstående systemer. Det enkelte subsystem er selvstendig, men ikke uberørt av verden rundt – som er andre subsystemer.

De forskjellige kodene – som for eksempel fagspråk – som utvikles innenfor de ulike systemene vanskeliggjør kommunikasjon, og dermed forståelse på tvers av systemene. I et slikt samfunn er det behov for mer formelle «køplingsbokser» eller interaksjon mellom systemene. Luhmann hevder at systemene er normativt lukkede i sitt eget språk, men kognitivt mer åpne for informasjon utenfra enn informasjon fra systemet til verden utenfor. Kommunikasjonen utvikles mye innen systemet, noe som muliggjør høy grad av spesialisering og kompleksitet. Alternativet til systemteori er en metodisk individualisme, som ikke er like nyttig til å analysere utviklingen i ulike sektorer som f. eks. statsforvaltningen og rettsvesenet. Individene i de ulike systemene kan ha samme bakgrunn, og ikke ha problemer med å kommunisere. Utviklingen må derfor forklares på annet vis, og kanskje kan Luhmann gi inspirasjon til diskusjon av jordskiftedomstolenes utvikling.

3. Jordskiftedomstolens karakter

Grovt forenklet arbeider både jordskiftedomstolene og de alminnelige domstolene etter et sett regler og normer. Disse kan være nedfelt i lover, rettslige standarder og mer uformelle normer via praksis, og kulturelt betingede forhold. I Luhmanns

16. Begrepet autopoiesis har sin opprinnelse i biologien, men anvendt av Luhmann i teorien om sosiale systemer. Systemet av kommunikasjon som system har en eksistens uavhengig av individene. Individene kan sees analogt til blodcellene som frakter oksygen rundt i organismen. Det er flyten av oksygen som holder organismen i aktivitet ikke den individuelle blodcelle.

17. Moeller (2006) s. 215–216.

18. Reese-Schäfer (2009) s. 51.

perspektiv er dette programmer som danner grunnlag for kommunikasjonen, i det som har vært to subsystemer: De alminnelige domstoler og jordskiftedomstolene. Selv om disse også har mye felles vil jeg kort framheve noen ulikheter, som er med på å forklare at jordskiftedomstolene og de alminnelige domstolene til dels arbeider etter ulike programmer og koder, jf. Luhmanns teori.

I rettsfastsettende saker gjelder i hovedsak de samme regler for jordskiftedomstolene som for tingretten, med noen unntak. Forskjeller finnes især i de rettsendrende sakene, hvor jordskifteretten arbeider etter en problemløsningsmodell.¹⁹ Her søker jordskifteretten å identifisere problem, og vurdere om virkemidlene i jordskifteloven kan løse disse helt eller delvis. Jordskifteretten utarbeider utkast til løsning(er), som fremlegges for partene til uttalelse. Fremleggelsen og høringen kan ofte bære preg av en slags forhandling/megling med partene om justeringer i utkastet. Til sist gjennomføres en «kontroll» av at lovens vilkår er oppfylt før retten fatter vedtak²⁰ som avslutter saken. Det er i jordskifteprosessen også noen unntak fra disposisjonsprinsippet.²¹

Det er eiendommen som er enhet i jordskifte, og ikke eieren.²² Eiendommen er en økonomisk enhet, som kan omformes etter en objektiv skala. En ser i noen grad bort fra partenes ønsker, når jordskifteloven forutsetter at det finnes en objektiv skala, en objektiv god måte, for å endre eiendomsforholdene. En slik holdning, som jeg spissformulerte litt, er mindre synlig i tvistløsning i de alminnelige domstolene. Det finnes også her unntak, f. eks. i saker om barnefordeling hvor det sentrale er å finne hva som er best for barnet. En omforming av eiendommen for å skape nytte, for eksempel ved å øke inntekten, spare kostnader eller redusere nabokonflikter, er jordskiftelovens formål, selv om enkelte av partene ikke ønsker dette.

Jordskifterettens saksbehandlingsregler er en kombinasjon av egne regler i jordskifteloven og henvisning til allmennprosessen.²³ Selv om jordskiftedomstolene har utviklet hjemler som gjelder alle typer eiendommer har jordskifteloven mange historiske materielle spor knyttet til domstolen som landbrukspolitisk verktøy i tillegg til nytt innhold som urbane jordskiftevirkemidler. Mye terminologi er

19. Hans Sevatdal *Innføring i planarbeid ved jordskifte* (1990).

20. Vedtak er en egen avgjørelsesform i jordskifteprosessen, jf. jordskifteloven §§ 17 a og 17 b.

21. Særlig i § 25.

22. Se Jordskifteloven § 1.

23. Se nærmere Øyvind Ravna. *En sammenlikning av prosessforutsetninger i sivilprosessen og jordskifteprosessen*. I: Kart og Plan. Vol. 64 (2001).

fremdeles i behold som f. eks. skifteplan og skiftegrunnlag og regler om hus og tunflytting, som er skapt for en annen tid.

I løsningen av en sak anvender jordskifteretten en sammensatt kunnskap, så som rettsvitenskap, økonomi, landbruksvitenskap og geomatikk. Jordskifteretten anvender en kombinasjon av fastlagte normer fra rettspraksis, f. eks. at det er en objektiv nyttebetraktning som skal legges til grunn²⁴ og foretar dynamisk analyse av behov og pragmatiske løsningsforslag. Hva som vil være en god løsning bygger på lov og rettspraksis, men også erfaring og kunnskap om hvordan eiendommens potensial kan forbedres. Dette er dynamisk og endrer seg over tid. Jordskifteretten anvender økonomiske betraktninger, og skal selv komme fram til en rasjonell løsning basert på virkemidler som fremkommer. Det kan minne om en eksistens av praktisk fornuft, hvor retten har et eget sett med verdier som legges til grunn.

Jordskiftedommerne har en annen bakgrunn enn dommere i de alminnelige domstolene. En utdanning for «utskiftningsformænd» ble opprettet i 1897 ved Norges landbrukshøgskole. I dag er dette et femårig masterstudium i eiendom ved Universitetet for miljø- og biovitenskap. Kandidater herfra går ut til en rekke ulike arbeidsgivere innen eiendomsforvaltning, grunnerverv, eiendomsutvikling osv. Studiet master i eiendomsfag er enn så lenge det eneste som kvalifiserer til embete som jordskiftedommer. Studiet er et tverrfaglig profesjonsstudium bygd opp av ulike juridiske emner som tingsrett, miljørett og sivilprosess, i tillegg til geomatikk, økonomi og egne jordskifte- og eiendomsfag.

En tredje ulikhet²⁵ mellom jordskiftedomstolene og de alminnelige domstoler er at jordskiftedomstolene har tekniske saksbehandlere. Yrkesgruppen ingeniører utfører de mer tekniske sider av saksbehandlingen i sakene som innebærer utarbeidelse av skifteplaner, og annet kartmateriale og landmåling med andre typer markarbeid for registrering. Dokumentasjon for matrikkelføring, innmåling og kartfesting av nye grenser er også ingeniørens oppgaver.

24. Se f. eks Rt. 1995 s. 1474.

25. Se nærmere i Tor Langbach *Jordskiftedomstolene og de alminnelige domstolene – likheter og ulikheter I: Perspektiver på jordskifte* (2009).

3.1. Jordskifte – domstol eller forvaltning?

Skylddelingsinstituttet²⁶ og Norges lite utviklede matrikulære system har medvirket til at Norge ikke i samme grad som mange andre europeiske land har en sammenfallende entydig dokumentasjon over grenser og eiendomsforhold, særlig i rurale områder. Disse forhold gir grunnlag for tvister om eiendomsgrenser og rettighetsforhold.²⁷ Forekomsten av slike tvister er ansett å være en medvirkende årsak til at jordskiftevirksomheten i Norge er organisert som en domstol, i motsetning til andre europeiske land hvor jordskifte gjerne er organisert i en form for forvaltningsorgan.²⁸

Spørsmålet om jordskiftedomstolens rettsendrende oppgaver i sin natur er dømmende eller forvaltningsvirksomhet har vært mye diskutert. Om jordskifteverket er et forvaltningsorgan eller en domstol er et spørsmål som var oppe allerede ved behandlingen av gjeldende jordskiftelov.²⁹ Få år etter jordskiftelovens ikrafttreden i 1980 drøftet LD jordskifteverkets organisering.³⁰ Det synes klart i drøftelsene at jordskifterettene skulle ha noe mer enn en ren domstolsrolle. Fylkesjordskiftekontorene skulle samlokaliseres med Fylkesmannens landbruksavdeling. LD brukte begrep som «mer aktiv kontakt med forvaltninga», prioritering av visse sakstyper og samarbeid mellom jordskifterett og landbruksforvaltningen for å få gode løsninger på sakene. LDs melding viser tydelig at jordskifteverket på 1980-tallet ble sett på som en integrert del av landbrukssektorens virkemiddelapparat.

I de fleste av høringene til endringer i jordskifteloven kom motsetninger fram. Toneangivende juridiske miljøer som advokat- og dommerforeningen var negative til å utvide jordskiftedomstolens kompetanse. Innvendingene gikk dels på det prinsipielle synet på bruk av særdomstoler kontra fullfaglige domstoler og dels synet på jordskifterettens tradisjonelle rettsendrende oppgaver som forvaltningsvirksomhet. Muligens handlet det også om en profesjonsstrid i det å måtte dele «monopolet» som fagdommere.

26. Fra 1661 ble hver eiendom (i landkommunene) tildelt matrikkelskyld, som var grunnlag for beskatning. Fradeling av eiendom ble her gjennomført som en deling av eiendommens skyld.

27. Mjøs. *Eigedomstvistar og matrikkelsystem*. I: Kart og Plan. Vol. 71 (2011).

28. Sevatald *Utvikling av jordskifteretten sett i lys av matrikkelsystemet, forvaltningen og de ordinære domstoler I: Areal og eiendomsrett* (2007).

29. Ot.prp. nr. 56 (1978–1979) Om lov om jordskifte o.a. (s. 42–44).

30. St.meld. nr.103 (1982–1983).

Innslag av forvaltningstankegang kommer til syne i forhold til interaksjonen mellom jordskifteretten og forvaltningen i den enkelte sak, herunder hvorvidt offentlige organ kan kreve jordskiftesak uten å ha eiendom i området og spørsmål om styring av hvilke sakstyper som prioriteres.

Næringskomitéen uttalte at forslaget om utvidelse av jordskifterettens myndighet³¹ «synast som ein naturleg følgje av samfunnsutviklinga, forutsett at ein framleis har det systemet vi har i dag med ein eigen jordskifterett». Komitéen hadde imidlertid merket seg innvendingene fra både Den norske Dommerforening og Den Norske Advokatforening, som ifølge komiteen var «særs betenkt over rolla til jordskifteretten i høve til prinsippet om domstolane si uavhengigheit. Einingane er særleg betenkt over det ein opplever som ei binding mellom jordskifteretten og den aktuelle planmyndigheita.» Komiteen viste til «alle dei høyringsinstansane som har stilt seg positive til korleis jordskifteretten sitt arbeid verkar i praksis.»

Dokumentene og diskusjonene bærer tydelig preg av at Jordskifteverket og LD på den ene siden og justissektoren med de alminnelige domstolene og organisasjonen i juristprofesjonen ikke tilhører det samme system. Både virkelighetsbeskrivelse og prioritering av ulike interesser bærer preg av ulike ståsted, holdninger og verdier. Lovgiver synes i denne perioden å velge en pragmatisk holdning, og ikke ta stilling til de prinsipielle spørsmål. Utviklingen gjør at det blir en felles arena, hvor subsystemene må kommunisere på tvers av systemet, i det som skal bli utredningen som nettopp tar opp jordskifterettens rolle som domstol, og den administrative tilknytning.³² Dette kommer jeg straks tilbake til.

3.2. Lovendringer

Jordskifteloven er endret en rekke ganger. En opptelling viser om lag 20 endringsproposisjoner³³ i de 30 årene loven har virket. I forrige jordskiftelov³⁴ er det kun to endringsproposisjoner i løpet av lovens virketid. Det finnes en rød tråd i endringene i jordskifteloven 1979 som grovt kan grupperes i tre kategorier:

1. Utvidelse av jordskiftedomstolenes kompetanse, geografisk og ved nye eller endrede virkemidler,

31. Innst.O.nr. 15 (1998–1999) Innstilling frå næringskomiteen om lov om revisjon av lov av 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. og endringar i einskilde andre lover.

32. NOU 2002: 9 Jordskifterettens stilling og funksjoner.

33. En opplisting finnes i Bachke (2009).

34. Lov 22 desember 1950 nr. 2 om jordskifte o.a.

2. Tilpasningen av jordskifteprosessen til allmennprosessen,
3. Endring i gebyrregulativet.

Med nevnte omfang av lovendringer er det lite å si på LDs vilje og evne til å tilpasse jordskifteloven etter «tida og tilhøva». Endringene har pågått til tross for sterke protester og en tiltakende diskusjon både internt og eksternt om jordskiftedomstolens rolle og virke. Innad har det også vært delte meninger om samfunnsoppdraget til jordskiftedomstolene. Et eksempel på dette er Klepputvalget³⁵ som etter oppdrag fra LD utredet hva som skal være jordskifteverkets oppgaver i framtida. Det er forbausende hvor lite utvalget drøftet de prinsipielle innvendingene som har vært reist om forholdet mellom jordskifte og forvaltning. Særlig interessant lesning er forslaget om jordskifteverkets konsulenttjeneste,³⁶ som gikk ut på at domstolen litt på siden av sin egentlige virksomhet skulle selge tjenester til de som måtte ha bruk for jordskiftekompetanse. En hypotese kan være at rapporten er preget av krav fra LD om å øke domstolenes inntekter. I en systemteoretisk analyse av bakgrunnen for forslaget er forklaringen åpenbar. Den interne kommunikasjonen i LD har andre verdier, hvor en domstols uavhengighet og rolle ikke er like viktig, eller begrepene har et annet innhold.

4. Vendepunktet – Jordskiftedomstolene fra LD til DA

Vendepunktet, hvor grunnlaget for at sporet jordskiftedomstolene har vært inne i kommer til å brytes, kommer med Domstolkommisjonens utredning³⁷. Kommisjonen uttalte at

«Jordskifterettene har både dømmende oppgaver og sentrale forvaltningsoppgaver. Kombinasjonen er uheldig ut fra prinsippet om domstolenes uavhengighet. Kommisjonen foreslår at jordskifterettens stilling og funksjoner blir utredet av et bredt sammensatt utvalg. Utredningen bør særlig inneholde – en drøftelse av forholdet mellom jordskifterettens dømmende funksjoner og forvaltningsfunksjoner.»

35. Landbruksdepartementet *Jordskifteverkets framtidige arbeidsoppgaver: rapport fra arbeidsgruppe* (1995).

36. Se utvalget side s 106–114.

37. NOU 1999: 19 Domstolene i samfunnet s. 32 (også kap. 12).

Kommisjonen mente også at administrasjonen av særdomstolene burde legges inn under det som senere er blitt DA, og at jordskifteretten også fremover hører hjemme her hvis domstolorganiseringen blir videreført.

Hvis det av konstitusjonelle hensyn var riktig å flytte administrasjonen av de alminnelige domstolene ut av JD, synes det umulig at en tilsvarende utredning for jordskifterettene skulle føre til et annet resultat, med den tette koplingen mellom jordskiftedomstolene og LD, og gitt en fortsatt organisering som en domstol.

Strukturutvalget, som ble nedsatt for å utrede by- og herredsrettenes organisasjonsform og arbeidsområde, og ble sammensatt deretter,³⁸ var også krass i sin beskrivelse av jordskifterettens forvaltningsoppgaver.

«Strukturutvalget er kritisk til utviklingen av jordskifterettene i retning av gjennomføringsorgan for forvaltningen (planmyndigheten). Jordskifterettens oppgave har i det vesentligste alltid vært forvaltningsvirksomhet, men dens arbeidsoppgaver har stadig blitt flere, og avstanden til domstolvirksomhet har stadig blitt større. Utvalget mener derfor at en omgjøring til forvaltningsorgan (jordskifteverket) bør vurderes, eventuelt med begrenset tvisteløsningsmyndighet hvor dette er påkrevd.»

Strukturutvalget var særlig opptatt av at jordskiftedomstolenes uavhengighet til forvaltningen, både i relasjon til at den reelle kompetansen var redusert i forhold til hva som krevde tillatelse og at offentlig myndighet etter utvalgets syn hadde fått utvidede hjemler til å kreve jordskifte. Utvalget uttalte seg svært bastant til jordskifte, særlig sett hen til at utvalget ikke ser ut til å ha innehatt spesiell kompetanse på jordskiftespørsmål.

Utvalgets beskrivelse av at jordskifte er forvaltningsvirksomhet er en god illustrasjon på hvordan et delssystem fortolker virkeligheten etter sin kode, og dermed i dette tilfelle klassifiserer det som ikke framstår som tradisjonell dømmende virksomhet som forvaltning.

Jeg har i dokumentundersøkelsen registrert omfanget av jordskiftesaker krevd av offentlig myndighet, og i hvilket omfang gjennomføringen av et jordskifte er avhengig av tillatelse. Jeg kjenner ikke til andre tilsvarende undersøkelser. Funn i dokumentundersøkelsen³⁹ bekrefter ikke utsagn om at flere jordskiftesaker blir krevd av offentlig myndighet, uten at det offentlige samtidig er grunneier. Interaksjonen mellom jordskifteretten og forvaltningen i den enkelte sak ligger totalt sett på samme nivå fra 1985 til 2005 (se tabell 1). Tabellen nedenfor inneholder en opp-

38. NOU 1999: 22 Domstolene i første instans s.58–59.

39. Undersøkelsen er nærmere beskrevet i Bjerva (2011).

telling av antall saker etter typen av kobling mellom jordskifteretten, partene og offentlig myndighet. Den viser at det har skjedd en endring fra situasjonen hvor jordskifteretten eller sakkyndig var aktive til en situasjon hvor partene selv i større grad innhenter nødvendige tillatelser. Generelt er koblingen mellom forvaltning og domstol liten. Hvis en holder oppnevning av sakkyndige utenfor er det kun 25 saker i 1985 og 27 saker i 2005 hvor det er en eller flere interaksjoner mellom jordskifteretten og forvaltningsmyndighetene.

Tabell Oversikt over antall jordskiftesaker hvor det har vært en kobling mellom jordskifteretten og forvaltningsmyndighet N = 283⁴⁰ I en sak kan det forekomme flere koblinger.

Kobling	1985	2005
Jordskifteretten har Innhentet tillatelse fra forvaltningsmyndighet	3	1
Partene har innhentet tillatelse fra forvaltningsmyndighet	2	16
Jordskifteretten har innhentet opplysninger fra forvaltningsmyndighet	17	9
Saken er krevd av forvaltningsmyndighet	7	8
Sakkyndig i saken fra forvaltningsmyndighet	12	5

Til tross for mer omfattende regulering av bruk og utnyttelse av eiendom i perioden, har antallet saker hvor tillatelse fra forvaltningen er en forutsetning for gjennomføring blitt redusert. Bortfall av støtteordninger til tiltak i landbruket, og særlig skogsveibygging, er forklaringer på dette. Saksomfanget har endret seg fra færre og mindre omarronderinger og felles tiltak til flere bruksordninger. Bruksordninger for eksisterende veier, jakt osv. fordrer normalt ikke tillatelser for offentlig myndighet. I saker krevd av offentlig myndighet, er denne enten grunn-eier eller sakene gjelder grensegang for vernegrenser.

Den påviste utvikling i antall saker av de ulike typer kan tyde på at Domstolkommisjonens kritikk ikke var spesielt treffende, slik den ble fremsatt. Kritikken var blitt så høy og tydelig at den ikke kunne overhøres, eller fortolkes internt i systemet. LD satte derfor ned Løkenutvalget⁴¹ som utredet spørsmålet om jordskifterettens dømmende virksomhet kontra forvaltningsfunksjon, jordskifterettens forhold til forvaltningsmyndighetene og jordskifterettens organis-

40. Kilde: Bjerva. *Jordskiftedomstolene og forvaltningsmyndighetene – to kokker og ingen oppskrift?* I: Artikkel under arbeid (2011).

41. NOU 2002: 9.

ring. Løkenutvalget var bredere sammensatt enn tidligere utvalg som har utredet jordskiftespørsmål, idet utvalget hadde tre jordskifte(over)dommere, to lagdommere, en advokat og de tradisjonelle representantene for næringsorganisasjonene i jord- og skogbruket.

Et samlet Løkenutvalg kom til at:⁴²

«ingen av de avgjørelsene jordskifterettene treffer, kan anses som typiske utslag av utøvende myndighet. Under ingen omstendighet kan det etter utvalgets vurdering framstå som særskilt betenkelig ut fra maktfordelingsidéene å legge denne kompetansen til en domstol, så lenge domstolens avgjørelser bare kan overprøves innenfor domstolssystemet. Utvalget er enige om at det ikke er i strid med uavhengighetsprinsippet eller andre sentrale domstolsprinsipper å videreføre jordskifteretten i sin nåværende form. Utvalget kan ikke se at det er forenlig med konstitusjonelle prinsipper å legge jordskifteoppgavene til et forvaltningsorgan som er direkte underlagt instruksjonsmyndighet fra overordnet utøvende myndighet.»

Løkenutvalget foreslo samstemmig at jordskiftedomstolene administrativt burde flyttes fra LD til DA hvis domstolsformen skulle videreføres. Et flertall av utvalgets medlemmer ønsket å videreføre særdomstolen. Utvalgets mindretall, medlemmet fra advokatforeningen, foreslo å endre organisasjonsform til et frittstående forvaltningsorgan. Utvalget kritiserte sterkt enkelte trekk av hvordan LD har administrert jordskiftedomstolene.⁴³ Prosessuelt ble det påpekt behov for endringer i saksbehandlingsregler som skulle være bedre tilpasset moderne domstolsprinsipper.

Utvalgets utredning ble i stor grad fulgt opp⁴⁴ ved at jordskiftedomstolene ble administrativt overført til DA pr 1.1.2006. En skulle tro at dette var en foreløpig avslutning på diskusjonen om domstol kontra forvaltning, og en ende på diskusjonen om tett kobling mellom jordskifte og landbrukspolitik.

Allerede seks år etter overføringen har det skjedd flere administrative endringer. De første tingretter og jordskiftedomstoler er samlokalisert. Det er felles representasjon i styret i DA, felles kompetanseråd, innstillingsråd og tilsynsutvalg.

42. Ibid s. 98.

43. Ibid s. 51–52.

44. Ot.prp.nr. 106 (2002–2003) Om lov om endringer i domstoloven og jordskifteloven.

5. Konsekvenser av organisatorisk tilhørighet

Jeg tror det er liten tvil om at uten LDs vilje og evne til å gi jordskiftedomstolene flere oppgaver, ville domstolen ikke utviklet seg til å behandle rettsendrende saker i byer og tettsteder, eller fått utvidet kompetanse til rettsfastsetting og skjønn. Til tross for protester fra juristmiljøer har denne utviklingen fortsatt. Jeg har forklart dette med Luhmannns systemteori, hvor koder og verdier har formet jordskiftedomstolene annerledes, enn om alternativet hadde vært å tilhøre justissektoren.

Tilknytningen til LD har også ført til at jordskiftedomstolene tidligere kun var en tilskuer til reformene som har vært gjennomført i justissektoren. Prosessuelt hadde de tidlige utskiftningslover nesten utelukkende egne saksbehandlingsregler. Dette har som nevnt gradvis endret seg, gjennom en tilpassing til prosessregler i allmenndomstolen. I mandatet for utvalget som utarbeidet utkastet til gjeldende jordskiftelov var dette et tema. Lovgiver uttalte at det burde være bedre samordning mellom jordskifteloven og den alminnelige rettergangsgivning.⁴⁵ I mandatet for den pågående revisjonen av jordskifteloven, er dette gått enda et skritt lengre ved at en slik samordning er en forutsetning.⁴⁶

Parallelt med Løkenutvalget har sivilprosessen blitt modernisert. I forslaget til tvisteloven⁴⁷ konstaterte Tvistelovsutvalget⁴⁸ at det lå utenfor dets mandat å foreslå endringer i særprosessen.⁴⁹ Arbeidet har derfor vært uten involvering eller vurdering av jordskifteprosessen.

Tvisteloven vil, hvis den fungerer etter intensjonen, føre til endringer i sivile tvistebehandlinger. Det er spesielt vektlagt å forsøke å redusere partenes kostnader ved domstolsbehandlingen, og la behandlingen stå i forhold til verdien av den gjenstand som det tvistes om.⁵⁰ Alternativ tvisteløsning som rettsmegling og en egen småkravsprosess er innført. Loven er beskrevet som en av de største prosessreformer i Norge på nær 100 år.⁵¹ For å få til dette er det innført et begrep om aktiv saksstyring, hvor dommeren skal få et langt større ansvar for å styre saken helt fra

45. Utvalget har et noe mer nyansert syn på dette. Se NOU 1976: 50 s. 7.

46. Landbruks- og matdepartementet *Mandat for utarbeiding av ny jordskiftelov* (2006).

47. Lov 17. juni 2005 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).

48. NOU 2001: 32 Rett til sak.

49. Ibid s. 509.

50. Se Ot.prp.nr. 51 (2004–2005) Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) s. 13.

51. Arnfinn Bårdsen og Dag Bugge Nordén *På talefot med tvisteloven* Jussens Venner 1 (2008) s. 5 13.

stevning kommer inn. Ved å legge mer vekt på saksforberedelsen, konsentrasjon av saken og behandlingen, skal tiden som medgår til hovedforhandling reduseres.

Jordskiftemiljøet har stått utenfor dette moderniseringsarbeidet. Tvisteloven hadde nok ikke hatt et radikalt annet innhold om mer jordskiftekompetanse hadde blitt tilført i jordskifterettens utredningsprosess, men jordskiftedommeres kompetanse i aktiv saksstyring og veiledning av selvprosederende parter kunne gitt flere perspektiver i drøftingen. Enda viktigere er at kompetanse om jordskifterettens oppgaver og prosess ville blitt styrket, og man ville hatt et godt grunnlag for en gjennomgang og modernisering av jordskiftedomstolens prosessform. Hovedutfordringen for å effektivisere saksbehandlingen i jordskiftedomstolene er etter min mening ikke å redusere hovedforhandlingenes lengde ved tvistebehandling, men å redusere antallet rettsmøter i rettendrende saker. Dokumentundersøkelsen viser at svært få jordskifterettsmøter varer mer enn en eller noen få dager. Derimot avholdes det flere møter, spesielt i rettsendrende saker, for å belyse problemstillingene og diskutere ulike løsningsforslag.

Deler av tvisteloven⁵² er gjort gjeldende for jordskifterettene. Det er gjort i påvente av at det pågående revisjonsarbeid av jordskifteloven skal vurdere hvilke deler av allmennprosessen som skal gjelde, og hvor det er nødvendig med egne regler. Forslaget til ny jordskiftelov har vært på høring.⁵³ Utredningen er utarbeidet av en intern arbeidsgruppe, dog med en bredt sammen satt referansegruppe. Bruken av en arbeidsgruppe og ikke et bedt sammensatt lovutvalg er det reist kritikk til fra både jurist- og jordskiftehold. I mandatet for arbeidet er særlig struktur og prosessregler vektlagt. Arbeidsgruppens forslag om ny ankeordning⁵⁴, som har fått stor tilslutning av høringsinstansene, medfører, hvis det blir vedtatt, at jordskifteoverretten inkorporeres i lagmannsretten.

52. Dog er det utalt i Ot prp nr 74 (2005–2006) Om lov om endringer i tvisteloven pkt 3.3.7 «For øvrig er ikke opphøret av henvisningen til reglene for hovedforhandling til hinder for at jordskifteretten kan fortsette med å la rettsmøtet for den muntlige behandlingen av tvisten og forberedelsen til det rettsmøtet i stor utstrekning skje etter et opplegg som tilsvarende tvistelovens regler. Erfaringer med en slik praksis vil kunne bli et verdifullt bidrag til vurderingen av hvilke elementer i tvisteloven kapittel 9 som bør innlemmes i reglene om tvisteløsning i en fullt revidert eller ny jordskiftelov.»

53. Landbruks- og matdepartementet *Høringsnotat om ny jordskiftelov (og endringer i andre lover)* (2010).

54. Jordskifteretten har i dag en todelt ankeordning hvor anker over materielle jordskiftesaker spørsmål går til en egen jordskifteoverrett og anke over dommer, saksbehandling og rettsanvendelse går til lagmannsretten.

6. Avsluttende refleksjoner

Innledningsvis stilte jeg spørsmål om hvordan jordskiftedomstolene har utviklet seg. For å besvare spørsmålet har jeg drøftet hvordan de overordnede institusjonelle rammevilkårene har vært av betydning for utviklingen av jordskiftedomstolen. Uten LDs endringsvilje og tro på jordskifte ville jordskiftedomstolene aldri ha gått fra å være landbrukets reformator til å bli en problemløser for fast eiendom. Denne reformasjonen med gradvis overføring av oppgaver førte til økende kritikk av jordskifteretten fra både de alminnelige domstolene og andre toneangivende juridiske miljøer. Et kritisk punkt som ble avgjørende for den videre utviklingen, var Domstolkommisjonen utredning, som ledet til Løkenutvalget og den administrative overflyttingen av jordskiftedomstolene fra LD til DA. Overflyttingen var en utilsiktet konsekvens⁵⁵, i den forstand at LD ikke forstod eller fokuserte på hva alle utvidelsene av jordskiftedomstolenes kompetanse kunne lede til.

Løkenutvalget ble en arena for dialog på tvers av systemer. Utvalget ledet til en mer konstruktiv diskusjon om jordskiftedomstolenes styrke og svakheter. Det var et press «utenfra» som ledet til endring.

Jeg spurte også om i hvilken grad de valg som er tatt blir en selvforsterkende prosess på vei inn i Justitias verden. Lovrevisjonens fokus på prosessregler, så som ny ankeordning, og løsningen som er foreslått med en inkorporering av jordskifteoverretten i lagmannsretten, viser etter mitt syn klart at domstolkulturens syn har fått sterkt gjennomslag. Framtidens suksess eller fiasko avhenger ikke bare av om jordskifteretten fortsatt makter å forme eiendommer etter tida og tilhøva, men i større grad av at det gjøres på en måte som er forenlig med domstolrollen. Dessuten avhenger suksess eller fiasko av hvordan jordskiftedomstolene klarer å gjennomføre nye oppgaver knyttet til å løse eiendomsproblemer i mer urbane strøk.

I følge den Luhmannske systemteorien utvikles kodene internt i systemet, og dette vanskeliggjør kommunikasjon på tvers av systemer. Det er derfor ikke det samme å sette ned et bredt sammensatt lovutvalg kontra som dagens pågående lovarbeid som er organisert i en intern departemental arbeidsgruppe. Det er ikke nødvendig å være enige om alle konklusjoner i et utvalg, for at fordelene med et

55. North (1990) s. 112.

bredt sammensatt utvalg skal ha en effekt.⁵⁶ En felles virkelighetsforståelse og begrepsapparat er verdifullt for å kunne ha en tverrdisiplinær diskusjon som er et godt eksempel på en interaksjon mellom systemene. Dette betyr ikke at jeg ikke mener at LD har god juridisk kompetanse, men departementet er et system med et annet sett koder. Dette er en overordnet systemteoretisk tankegang. Den gir en annen innfallsvinkel til problemet med å få subsystemer til å samarbeide.

Jeg har forsøkt å vise at det er klare brudd i utviklingen av jordskiftedomstolen fra 1985 til 2007, i retning fra forvaltning mot domstol. Systemer vil gjerne fortsette i samme spor. Selv om LD følger opp Løkenutvalgets anbefaling om en fullstendig gjennomgang av jordskifteloven, fremmes en endringsproposisjon⁵⁷ om innføring av såkalt «urbant jordskifte» i perioden. Dette også etter kritikk fra toneangivende juristmiljøer.^{58,59} Tilsvarende på motsatt hold, er jordskifterettens rolle ved utredning av eiendoms- og bruksrettsforhold Finmark liten⁶⁰ om en ser bort fra å merke og måle grenser for Finmarkskomisjonen og Finmarksdomstolen.

Neste kritiske punkt i utviklingen er innføring av ny jordskiftelov. Hvis ankeordningen vedtas slik den er forslått vil en «jordskiftelagmann» se dagens lys. Uten tvil en stor endring kulturelt, for både jordskifte- og juristmiljøet.

Jordskiftedomstolene må opprettholde en egenart for å forbli en særdomstol. Påvirkningen og nærmest absorberingen i justissektoren er sterk. Det har liten hensikt å ha en egen særdomstol til å gjøre oppgaver tingretten kan løse like godt. Samtidig må det være slik at der det er likeartete oppgaver bør disse løses etter det samme regelsett. Jordskiftedomstolen er preget av store institusjonelle endringer, i skjæringspunktet mellom sterke kulturer.

Dette leder til spørsmålet om hvilket system jordskiftedomstolen tilhører i dag. Slik jeg har vist har dette vært av stor betydning for utviklingen. Administrativt er Jordskiftedomstolene en del av justissektoren, men LD er fremdeles ansvarlig for jordskifteloven. Etter Løkenutvalgets oppfatning hørte loven best hjemme her. Hvis stutviklingen viser veg tror jeg den vil lede til at ansvaret for jordskifteloven blir

56. Fritz W. Scharpf *Games in hierarchies and networks: analytical and empirical approaches to the study of governance institutions* (1993).

57. Ot.prp.nr. 78 (2004–2005) Om lov om endringer i jordskifteloven mv.

58. Se Geir Stenseth. *De nye reglene om «urbant jordskifte»*. En presentasjon og vurdering. I: Tidsskrift for eiendomsrett (2007).

59. Også bygningslovsutvalget kommenterer dette. Se NOU 2005: 12. *Mer effektiv bygningslovgiving II.*, s 445.

60. Om Finmarksloven se Øyvind Ravna. *Finmarksloven er vedtatt*. I: Kart og Plan. Vol. 65 (2005).

overført fra LD til JD. Spørsmålet er viktig, men ikke enkelt. Jordskifteloven har både prosessuelle og materielle regler. De øvrige prosesslover tilligger JD som også har ansvar for tinglysningsloven.⁶¹ Ellers er andre materielle lover tillagt ulike fagdepartement. For eksempel er plan- og bygningsloven delt mellom byggesaksdelen i kommunal- og regionaldepartementet, og plandelen i Miljøverndepartementet (MD). MD har også ansvar for matrikkelloven.

Målet med denne artikkelen er ikke å svare på spørsmålet om hvor jordskifteloven hører hjemme, men uansett hvem som har ansvaret er det ikke sikkert at den nye jordskifteloven på en like dynamisk måte vil endres etter «tida og tilhøva» med tilhørende nye oppgaver for jordskiftedomstolene. Samtidig er det viktig at regelsettet er slik at det er mulig å gjennomføre jordskifte på en måte som gir mer tjenlige eiendomsforhold. Kanskje fru Justitia kan ha behov for litt ekstrautstyr i tillegg til sverd og vektskål – en liten sigd og ljå?

61. Selv om ansvaret for tinglysningsloven er overført Statens Kartverk som er underlagt MD.

Vedlegg 10

Artikkel 4

Jordskiftedomstolene og forvaltningsmyndighetene – to kokker og ingen oppskrift?

Øystein Jakob Bjerva

The Land Consolidation Courts and public authorities - two cooks and no recipe?

According to article 20a in the Land Consolidation Act administrative decisions and regulations needed for implementing a land consolidation case must be obtained before the Land Consolidation Court concludes. The procedures for applying for such permits has been modernised according to court principles. Even though more types of land use require permission from public authorities, there are relatively few cases found where the land consolidation court needs to ask for permission from public bodies. In cases claimed in 2005 most contacts are made from involved parties to public authorities. The author argues that the relation between the Land Consolidation Court's and public land use decisions, despite several recent legislative changes, still calls for improved procedural standards.

Key words: land consolidation, court reforms, practice, administrative decisions

Øystein Jakob Bjerva, Research fellow, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, Norwegian University of Life Sciences, 1432 Aas, Norway; oystein.bjerva@umb.no

Innledning

Artikkelen omhandler jordskiftedomstolens forhold til forvaltningsmyndighetene. Jordskiftedomstolens uavhengighet har vært diskutert, og er av betydning for hvordan domstolen må forholde seg til forvaltningsmyndighetene. Dette gjelder særlig hvordan vilkåret i jordskifteloven § 20a praktiseres. I følge bestemmelsen må forvaltningsvedtak som er en forutsetning for gjennomføring av et jordskifte foreligge før jordskifteretten avslutter saken. Spørsmålet om utformingen av § 20a er en detaljert nok oppskrift er etter forfatterens syn særlig aktuelt i lys av de senere

års diskusjon om hvorvidt jordskifteprosessen er forenlig med domstolprinsippene. Forfatteren argumenterer for at innhenting av forvaltningsvedtak, til tross for flere senere lovendringer, fremdeles fortjener en nærmere lovregulering.

Jordskiftedomstolens konsept som på godt norsk blir kalt ”one stop shopping”, har vært framhevet ved sentrale lovendringer og utredninger om jordskifte som et stort fortrinn. En jordskifteprosess starter med å slå fast det rettslige grunnlaget, fortsetter med å bruke virkemidler i jordskifteloven § 2 som f. eks. arealbytte, bruksordning eller etablering av felles tiltak. Prosessen fullføres med grensemerking i terrenget og dokumentasjon jordskifteretten sender til matrikkelføring og tinglysing, etter at saken er rettskraftig.

En grunneier eller rettighetshavers muligheter til faktisk og rettslig å disponere over egen eiendom har gradvis blitt mer avhengig av arealplanlegging, forbud eller krav om tillatelse til en ny type bruk. Dette gjelder uavhengig av om det skal gjennomføres tiltak ved hjelp av jordskifte eller ikke. Utviklingen gjør at også jordskiftedomstolene i større grad må ta hensyn til at gjennomføring av jordskiftesaken fordrer opplysninger om gjeldende planer eller også spesifikke tillatelser fra ulike forvaltningsorgan. Dette gjelder både jordskifte i tradisjonelle landbruks- og utmarksområder, men i enda større grad etter hvert som jordskiftedomstolene har saker til behandling i mer urbane områder.

Jordskiftedomstolens funksjon og rolle som uavhengig og upartisk domstol, særlig i relasjon til forvaltningen og partene i jordskiftesaker, har vært et mye omdiskutert tema. Spørsmålet ble spesielt behandlet av Løkenutvalget (NOU 2002: 9) som utredet jordskifterettens stilling og funksjoner. I denne artikkelen drøftes forholdet mellom jordskiftedomstolen og forvaltningen under jordskifterettens gjennomføring av en sak. Særlig i tilfeller hvor gjennomføringen av den løsning jordskifteretten beslutter er avhengig av tillatelse fra forvaltningen. For eksempel tillatelse til å etablere en veg som felles tiltak etter jordskiftelovens § 2 bokstav e, eller at verdsetting av arealer som skal inngå i et arealbytte etter bokstav b bygger på forutsetninger gitt i planer eller annen regulerende virksomhet.

I artikkelen drøftes hvordan det faktiske forholdet mellom jordskifteretten og forvaltningsmyndighetene har utviklet seg i jordskifterettens arbeid med den enkelte sak, og en diskusjon av konsekvensene dette kan ha. Det legges til grunn at

saker etter jordskifteloven er domstolarbeid slik Stortinget slo fast ved behandling av Ot.prp.nr. 106 (2002-2003) og som det går fram av domstolloven.

Problemstillingene kan kort sammenfattes slik:

1. Hvordan og i hvilken grad innhentes informasjon og forutsetninger fra offentlig myndighet som er nødvendig for utarbeidelse av skifteplan?
2. Hvordan sørger jordskifteretten for at nødvendige tillatelser innhentes før saken avsluttes?

Empirien i artikkelen er hentet fra en dokumentundersøkelse av jordskiftesaker. I undersøkelsen sammenliknes totalt 283 saker krevd ved fire jordskifteretter i 1985 og 2005¹.

Oppbyggingen av artikkelen er som følger: Først følger en beskrivelse av jordskiftedomstolens kompetanse, videre gis en kort omtale av noen offentligrettslige reguleringer og en bakgrunn for diskusjonen om jordskifteprosessen og domstolprinsippene. Deretter følger en presentasjon av funn i dokumentundersøkelsen før analyse av problemstillingene og avsluttende refleksjoner.

Jordskiftedomstolens kompetanse

Jordskiftedomstolene må som særdomstol ha positiv hjemmel for de saker den behandler. Disse finnes i hovedsak i jordskifteloven, og enkelte andre lover. Kort kan jordskiftedomstolenes kompetanse sammenfattes i fire punkt:

1. Jordskiftedomstolen klarlegger uklare eller omtvistede grenser ved å gjennomføre grensegang med hjemmel i jordskifteloven § 88, eller greier ut uklare eller omtvistede rettighetsforhold i sameier eller områder med rettslig grunnet sambruk, jf. § 88a. Det er vanlig å bruke samlebetegnelsen *rettsfastsetting* på disse to hjemlene, som kan anvendes i egen sak eller som første del av en rettsendrende sak.
2. Samlebetegnelsen *rettsendring* brukes om det jordskifteretten gjør med hjemmel i jordskifteloven § 2 - Jordskifte, hvor et eller flere av virkemidlene i § 2 bokstavene a - i anvendes til å omforme eller

¹ Datamaterialet er nærmere beskrevet i Bjerva (2011a).

organisere eiendom eller rettigheter. Eksempler på virkemidler er oppløsning av sameie, arealbytte, bruksordning, felles tiltak, avløsning av rettigheter eller deling av eiendom etter et verdiforhold. Vilkårene for å gjennomføre et jordskifte finnes i jordskifteloven § 1 hvor det også er framhevet at objektet for vurderingen er ”eiendommen”. Det er ”*Eigedomar som det er vanskeleg å nytte ut på tenleg måte etter tid og tilhøve kan leggjast under jordskifte*”. Det forutsettes at garantien mot at en eiendom skal lide tap i jordskifteloven § 3 bokstav a er oppfylt. Jordskifte kan ikke fremmes ”*dersom kostnadene og ulempene blir større enn nytten for kvar einskild eigedom*”.

3. Jordskifteretten kan behandle *kombinerte saker*, eller tiltaksjordskifter, som alternativ til tradisjonell ekspropriasjon. I slike saker gjennomføres først en rettsendrende del, før Jordskifteretten ved et ekspropriasjonsskjønn utmåler pengeerstatning for tap som ikke er kompensert ved jordskiftet.
4. Jordskifteretten kan holde visse typer *skjønn*. Dette er saker som følger skjønnsprosesslovens regler. Skjønn her er saker hvor man i veg-, servitutt- og gjerdeloven kan velge at skjønnen kan holdes av jordskifteretten.

Det er særlig i de rettsendrende sakene at det er aktuelt med innhenting av tillatelser fra forvaltningen. Slike vedtak vil kunne utgjøre vesentlige forutsetninger i de fleste typer saker.

Kort om noen offentligrettslige reguleringer

I stadig større grad kan offentligrettslig lovgiving ha innvirkning på innholdet i sakene jordskiftedomstolene behandler. Dette gjelder ikke bare saker i mer urbane områder, men i høy grad også saker innenfor jordskiftedomstolens mer tradisjonelle kjernevirksomhet. Det er i dag få synlige tiltak i terrenget hvor ikke også landbruket er avhengig av tillatelse.

De vanligste slike tiltak som blir gjennomført ved jordskifte er:

- Nybygging og omlegging av private veger²
- Bekkelukking og hogging/oppdyrking (fjerning) av åkerreiner mellom teiger som skifteplanen forutsetter skal drives sammen³
- Bakkeplanering og nydyrking⁴
- Fordeling av tilleggsareal⁵ (hvor forvaltningen kan komme inn og kan ha innvirkning på skifteplanen)

Jordskiftedomstolene rapporterer resultatene fra sakene i form av tinglysing av rettsbok og hjemmeloverganger. I utgangspunktet rapporteres heller ikke endringene ved jordskifte på annen måte til berørte forvaltningsorgan. Kravene som stilles til registerføring spiller derfor til en viss grad inn på måten jordskiftedomstolene må dokumentere og utforme avgjørelser. Matrikkelloven⁶ innførte nye regler for både saksbehandling og innhold i matrikkelen. Dette innvirker på hvordan jordskifteretten rapporterer informasjon om grenser og nye eiendommer. Avslutningen av sakene i dokumentundersøkelsen er i hovedsak fra før matrikkelloven ble innført, slik at jeg ikke har empirisk grunnlag å drøfte hvordan matrikkelføring av jordskiftesaker gjennomføres, men i følge tilbakemeldinger og diskusjon i profesjonen er det mye som ikke er avklart. Jeg kommer kort tilbake til dette i de avsluttende refleksjoner.

² Landbruksveger er unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven, jf. § 4-3 bokstav. Det er innført en egen godkjenningsordning; først innført med forskrift FOR 1994-04-27 nr 334: Forskrift om planlegging og godkjenning av skogsveger, senere erstattet av FOR 1996-12-20 nr 1200: Forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål.

³ Forskrift om anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt av 3. april 1989, som er erstattet av forskrift om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften) kap .4 om planeringsfelt.

⁴ FOR 1997-05-02 nr 423: Forskrift om nydyrking (Nydyrkingsforskriften).

⁵ Hvor ervervet er avhengig av konsesjon, jf. konsesjonsloven.

⁶ LOV 2005-06-17 nr 101: Lov om eidedomsregistrering (matrikkellova).

Bakgrunn

Artikkelen har jordskifterettens forhold til forvaltningen i behandlingen av enkeltsaker som tema. Det er likevel nødvendig med en kort framstilling av den bredere diskusjonen om jordskifte og forvaltning og hvordan synet på jordskiftedomstolens forhold til forvaltningen er endret. I Bjerva (2011b) har jeg drøftet hvordan Landbruksdepartementets (LD) endringsvilje og tro på jordskifte har ført til en rekke lovendringer som steg for steg har utviklet jordskiftedomstolene fra å være en agrar reformator til å bli en problemløser for fast eiendom. Denne utviklingen med gradvis utvidelse av oppgaver førte til økende prinsipiell kritikk av jordskiftedomstolene fra både de alminnelige domstolene og andre toneangivende juridiske miljøer. Spørsmålet om jordskiftedomstolenes virksomhet er dømmende arbeid ble i økende grad debattert⁷. En sentral del av denne kritikken har nettopp omhandlet jordskiftets skisma mellom domstol og forvaltning. Kritikken som framkom fra Domstolkommisjonen (NOU 1999:19) og Strukturutvalget (NOU 1999: 22) ble avgjørende for at LD satte ned Løkenutvalget som utredet ”Jordskifterettens stilling og funksjoner”.

Løkenutvalget (NOU 2002: 9, s. 48) formulerte kritikken i følgende tre problemstillinger.

- Kan jordskifterettens oppgaver etter sin art betraktes som forvaltningsoppgaver?
- Har jordskifterettene et for nært forhold til forvaltningsmyndighetene?
- Kan forvaltningen overprøve eller omgjøre et rettskraftig jordskifte?

Spørsmålet om jordskifte er forvaltning eller dømmende virksomhet er særlig knyttet til to forhold: 1) Er innholdet i de rettsendrende hjemlene i jordskifteloven § 2 i realiteten forvaltningsvirksomhet og ikke dømmende virksomhet? 2) Bærer måten jordskiftedomstolene arbeider på i disse sakene preg av å være forvaltningsvirksomhet?

⁷ Se Brekken (2003); Rygg (1996); Sevatdal & Wannebo, (2000) og Syrstad, (2009).

Et samlet Løkenutvalg (ibid, s. 11) kom til at ingen av oppgavene til jordskiftedomstolene er typiske utslag av utøvende myndighet, og ble ikke ansett å være i strid med prinsippet om uavhengige domstoler. Et mindretall, ved representanten fra advokatforeningen, anførte riktignok at et frittstående forvaltningsorgan ville være bedre egnet til å ivareta disse funksjonene i framtida. Utvalget forslø flere endringer eller forhold som burde utredes nærmere for bl.a. å unngå uheldige og for tette bånd til forvaltningen i den enkelte sak. Noen av utvalgets anbefalinger om endringer i saksbehandlingsreglene er fulgt opp i Ot.prp.nr. 78 (2004-2005). Jeg kommer tilbake til dette. Jordskiftedomstolenes organisasjonsform som domstol ble stadfestet ved behandlingen av Ot.prp.nr. 106 (2002-2003). Ved behandlingen i Stortinget ble det slått fast at jordskiftevirksomheten fortsatt skulle organiseres og utføres av en særdomstol. Konsekvensen av vektleggingen av uavhengige domstoler førte til at jordskiftedomstolene ble administrativt overflyttet til DA, og de alminnelige reglene i domstoloven om dommerutnevnelser, stillingsvern og disiplinærordning ble gjort gjeldende for dommere i jordskiftedomstolene.

Domstolprinsippene og endringer i jordskifteloven om samråd med offentlig myndighet

Det mest grunnleggende av prinsippene som ligger til grunn for behandling av sivile saker i domstolene er det kontradiktoriske prinsipp (Skoghøy, 2010, s. 484). Kort fortalt innebærer prinsippet at alle parter må få anledning til å komme fram med sitt syn på de faktiske omstendigheter, og hvordan de bevis som er framlagt er å forstå, og også få uttale seg til motpartens bevis og anførsler.

Disposisjonsprinsippet omhandler partenes herredømme over om det blir sak, og at jordskiftedomstolene må holde seg innenfor partens krav (ibid, 504). I forlengelsen av disposisjonsprinsippet er forhandlingsprinsippet. Etter forhandlingsprinsippet er det partene som har hovedansvaret for å framskaffe det faktiske grunnlaget retten skal bygge på. Ved rettens avgjørelse må den (i hovedsak) bygge på de rettsstiftende faktiske forhold partene har anført (ibid, 506).

Med Ot.prp.nr. 56 (1978-1979) ble det i ny jordskiftelov innført regler om samråd med forvaltningsmyndighetene i § 20 tredje ledd:

”Jordskifteretten skal samrå seg med offentlege styresmakter dersom skifteplanen har verknad for tilhøve som ligg under slike organ. Det same

gjeld når tilhøve som krev vedtak av offentlege styresmakter har verknad for skifteplanen. Dersom både jordskifteretten og vedkomande styresmakt kan avgjera saka, og dei ikkje blir samde, skal departementet ta avgjerd”

Særlig iøynefallende her er siste setning hvor Landbruksdepartementet ble gitt myndighet til å avgjøre uenigheten mellom forvaltningen og jordskifteretten. Reglen var en etterlevning fra Lov av 22. desember 1950 nr. 2 om jordskifte o.a. hvor jordskifteretten skal ”samrå seg med dei tjenestemaktene som reguleringsaker ligger under, om skifteplanen og om vegar og vassavlaup. Blir ein ikkje einig skal kongen avgjere tvisten”. Bestemmelsen ble tidlig ansett som uheldig utfra at jordskifteretten ikke kan overprøve forvaltningsmyndighetene (Christensen, 1962, s. 74).

I Ot.prp.nr. 57 (1997-1998) ble bestemmelsens siste setning omsider fjernet og bestemmelsen flyttet til ny § 20a. Departementet uttalte at spørsmålet var så viktig at det fortjente en egen bestemmelse.

Bestemmelsen fikk ikke virke i mange år før Løkenutvalgets utredning omsider førte til at begrepet “samråd” ble tatt ut av loven, og § 20a fikk ordlyden den har i dag:

Når ein skifteplan må grunnast på offentlege vedtak, må slike vedtak ligge føre når retten treff avgjerd om skifteplanen.

Departementet slår fast at jordskifteretten plikter å klarlegge om det foreligger nødvendige forvaltningsvedtak, som jordskifteplanen skal bygge på. Innhenting av opplysninger fra forvaltningen (Ot.prp.nr. 78 (2004-2005), s. 40) ”må skje i en betryggende prosessform, bl.a. ved at forvaltningen anmodes om å komme med opplysninger i skriftlig form eller ved å redegjøre for saken i rettsmøte.”

Bestemmelsen i § 20a må sees i sammenheng med jordskifteloven § 41 hvor jordskifteretten skal ta hensyn til planer etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen var først innrettet mot planer for rekreasjons- og turistformål, men fikk i 1989 en mer generell utforming. Bestemmelsen må anses som en presisering, da det uansett må være klart at jordskifteretten skal ta hensyn til alle planer og regler som måtte være aktuelle (Austenå & Øvstedal, 2000, s. 218). I § 41 første ledd var det tidligere også en bestemmelse om at jordskifteretten kunne medvirke i

utarbeidelsen av og fremme planforslag. LD uttalte i Ot.prp.nr. 78 (2004-2005) at bestemmelsen kunne lede til samrøre, og hjemmelen ble derfor opphevet. Jordskiftelovens § 3 bokstav b inneholdt en bestemmelse om at bygningsrådet skulle få anledning til å uttale seg før sak ble fremmet hvis saken gjaldt tettbebygde område. Også i forhold til denne bestemmelsen kunne det stilles spørsmål ved jordskifterettens uavhengige stilling som domstol. Bestemmelsen ble fjernet ved behandlingen av Ot.prp.nr. 106 (2002-2003). Det har dermed vært en klar rolleavklaring.

Til tross for at jordskiftedomstolen arbeider som en uavhengig domstol etter domstolprinsippene, innebærer dens arbeidsoppgaver at det er klare berøringspunkter med forvaltningen. Som jeg har vist har det vært flere lovendringer om hvordan denne berøringen skal foregå. Jeg fortsetter nå med å presentere dokumentundersøkelsen, og de funn som viser hvordan koblingen mellom jordskiftedomstolen og forvaltningen har endret seg. Etter hvert vil jeg også referere til noen saker utenom dokumentundersøkelsen, for å eksemplifisere mine funn ytterligere.

Om dokumentundersøkelsen

Dokumentundersøkelsen er en studie av saksdokumenter, protokoller og avgjørelser fra utvalgte jordskiftesaker krevd i 1985 og 2005. Utvalget omfatter totalt 283 saker behandlet av fire jordskifteretter jf. tabell 1.

Jordskifterett	1985	2005	Sum
Akershus og Oslo	17 (11 %)	24 (18 %)	41 (14 %)
Valdres	30 (20 %)	29 (22 %)	59 (21 %)
Nord- og Midhordland	35 (23 %)	21 (16 %)	56 (20 %)
Sør-Trøndelag	70 (46 %)	57 (44 %)	127 (45 %)
Sum	152 (100 %)	131 (100 %)	283 (100 %)

Tabell 1: Antall jordskiftesaker i undersøkelsen fordelt etter jordskifterett og år (N=283)

Utvalget omfatter jordskiftedomstoler som har Oslo, Bergen og Trondheim i sine sokn. I tillegg er Valdres tatt med. Disse domstolene er valgt for å undersøke hvordan innholdet i jordskifte har endret seg, særlig i relasjon til bruk av virkemidlene i jordskifteloven § 2 i mer tettbygde områder. Utvalget kan derfor ha en skjevhet i forhold til saker fra alle jordskifterettene i Norge. Utvalget representerer ca 15 % av det totale antallet saker krevd for jordskifterettene i Norge de gjeldende år. Jeg valgte 2005 fordi jeg ønsker å undersøke avsluttede saker. Samtidig vil jeg gjerne ha så nye saker som mulig. Registreringsenheten i undersøkelsen er den enkelte sak. Det er ingen vektning av sakene ut fra størrelse f eks i areal, grenselengde eller antall parter. Endringer i virkemiddelbruk, parter og eiendommer er nærmere beskrevet i Bjerva (2011a). Den siste lovendringen, med bl.a. innføring av urbane jordskiftевirkemidler i § 2 bokstav h og i, og ikke minst ny § 1 a som stadfester jordskifterettens stedlige kompetanse til å gjelde alle eiendommer med mindre det fremkommer noe annet kan lede til flere saker i urbane områder. Endringen trådte i kraft i 2006. Virkninger av dette er følgelig ikke rapportert i min undersøkelse.

Hvordan saksmengden fordeler seg etter jordskiftelovens virkemidler påvirker forholdet mellom jordskiftedomstolene og forvaltningsmyndighetene. Materialet viser at jordskifterettene i økende grad behandler saker i urbane områder, selv om rurale saker fortsatt er i klart flertall selv ved domstoler lokalisert ved de største byene (Bjerva, 2011a). Dokumentundersøkelsen antyder endringer i bruk av virkemidlene i rettsendrende saker. Det er en reduksjon i bruk av § 2 bokstav b, det klassiske arealbytte, både i antall saker og størrelsen på sakene. Til gjengjeld er det en økning i bruk av bokstav f hvor jordskifteretten deler en landbrukseiendom ved salg av arealer til nabobruk. Slike saker er gjerne enkle og lite konfliktfylte. Også mange arealbytter etter bokstav b synes også å være konsensusbaserte allerede fra kravtidspunktet. I enkle og konsensusbaserte saker er gevinsten for partene sparte transaksjonskostnader ved jordskiftedomstolens ”one stop shopping”, sammenliknet med alternative måter å løse saken på. Undersøkelsen viser ingen økning av saker om felles tiltak etter bokstav e til tross for utvidet hjemmel til å behandle slike saker⁸. Dette er sannsynligvis en følge av endrede rammebetingelser i landbruket. Bruksordning har det blitt flere av, og de er ofte mer konfliktfylte.

⁸ Endret med Ot.prp. nr. 57 (1997-1998).

Dette ser en både av at flere parter er klart uenige om problemenes omfang og at flere motsetter seg at jordskiftesaken skal gjennomføres. Mange bruksordningssaker omhandler felles veg. Ulike brukergrupper har forskjellige behov og ønsker. Dette gir interessemotsetninger og dermed konflikter.

Funn i undersøkelsen

Jeg har undersøkt omfanget av saker hvor det er innhentet tillatelse og/eller informasjon fra forvaltningsmyndighetene, og hvem som har søkt om tillatelsen. Jeg har også registrert antall saker som er krevd av offentlig myndighet, og i hvilket omfang det er brukt sakkyndige. Med informasjonsinnhenting mener jeg forutsetninger som har vært nødvendige for løsning av saken, og ikke innhenting av kartgrunnlag, landmålingsdata el. som jordskiftedomstolene er avhengig av i de fleste saker. Undersøkelsen er basert på rettsbøker og saksdokumenter slik at evt. muntlig kontakt som ikke er referert i rettsbøkene, avgjørelser eller sakens øvrige saksdokumenter har jeg ikke hatt mulighet til å oppdage. En oppstilling av funnene følger i tabellen nedenfor. Deretter vil jeg gjennomgå en del av materialet mer detaljert.

Kobling mellom jordskifteretten og forvaltningsmyndighet	1985	2005
Jordskifteretten har innhentet tillatelse fra forvaltningsmyndighet	3 (2,0 %)	1 (0,8 %)
Partene har innhentet tillatelse fra forvaltningsmyndighet	2 (1,3 %)	16 (12,2 %)
Jordskifteretten har innhentet opplysninger fra forvaltningsmyndighet	17 (11,1 %)	9 (6,9 %)
Saken er krevd av offentligmyndighet	7 (4,6 %)	8 (6,1 %)
Saken er krevd etter krav fra offentlig myndighet	1 (0,7 %)	1 (0,8 %)
"Sakkyndig" i saken fra forvaltningsmyndighet	12 (7,9 %)	5 (3,8 %)

Tabell 2: Oversikt over antall jordskiftesaker fordelt etter år og hvilken kobling det har vært mellom jordskifteretten og forvaltningsmyndighet (N 1985= 152 og N 2005=131). I en sak kan det forekomme flere koblinger.

Tabellen viser at det er få saker hvor jordskifteretten selv har innhentet tillatelse fra forvaltningen. I alt tre saker i 1985, hvorav to omfattet felles tiltak med hjemmel i jordskifteloven § 2 bokstav e. I den første saken var fellestiltaket bakkeplanering med tilhørende søknad om tillatelse og tilskudd til gjennomføring. Bygging av felles privat veg var tema i den andre saken, hvor det ble søkt Statens vegvesen om ny avkjørselstillatelse⁹. I den siste saken, et arealbytte etter § 2 bokstav b, ble bygningsrådet gitt mulighet til uttalelse, jf. den opphevede bestemmelsen i § 3 bokstav b. I sakene krevd i 2005 er det kun ett tilfelle hvor jordskifteretten har søkt om tillatelse. Saken er også et felles tiltak for veg til et hytteområde.

Jordskifteretten søker om tillatelse til å etablere vegen. På det tidspunktet jeg gjennomførte registreringene var det gitt tillatelse, men vedtaket påklaget av reindriftsnæringa. Saken var følgelig ikke avsluttet.¹⁰

Antall saker hvor partene selv har søkt om tillatelse har økt fra 2 i 1985 til 16 i 2005. Samtlige tilfeller gjelder behov for delingstillatelse¹¹, ved etablering av ny eiendom, særlig som følge av deling av gårdsbruk ved fordeling av tilleggsarealer til naboeiendommer med hjemmel i jordskifteloven § 2 bokstav f eller oppløsning av (særlig personlig) sameie.

Ofte sendes søknaden inn samtidig med at jordskifte blir krevd, eller undervegs i prosessen. I fire tilfeller er det myndighetene som har krevd eller anbefalt at delingen gjennomføres ved bruk av jordskifteretten.

Jordskifteretten har innhentet informasjon i færre saker krevd i 2005 enn 1985¹². Informasjonsinnhenting er gjennomført i en variasjon av sakstyper, men i 1985 særlig i tiknytning til bakkeplanering og veger. Det har vært behov for kompetanse

⁹ Dette var før landbruksvegforskriften, og jordskifteretten behøvde følgelig ikke søke om tillatelse til å etablere selve vegen, Sak 1600-1985-6.

¹⁰ Sak 1600-2005-32.

¹¹ Plan og bygningsloven § 20-1 litra m og jordloven § 12.

¹² Utvalget har ca 14 % færre saker i 2005. Det er nødvendig å ha med denne generelle nedgangen i vurderingen av funnene. Men det innebærer at jordskifteretten relativt sett har innhentet færre tillatelser i 2005 enn i 1985.

om krav til tiltak, og også informasjon om evt. offentlig tilskudd til gjennomføring. I 2005 er grensegang for verneområder komme til. Jordskifteretten må i behandlingen hente inn informasjon om vernegrensens plassering fra vernevedtaket.

Vernesakene, fire i tallet, er alle krevd av offentlig myndighet. I tillegg har offentlig myndighet i 2005 krevd et mindre makebytte for å sikre grunn til en turveg, et salg av tilleggsjord ved avvikling av jordfondet og en grensegang for deler av en eiendom hvor staten er grunneier. I 1985 er materialet mer sammensatt, med flere tilfeller av grensegang og noen mindre makebytter. Kravene kom særlig fra kommunen, som har vært grunneier i tilfellene dette gjelder. Oppsummert er det ingen saker hvor det offentlige er rekvirent, uten å være grunneier eller rettighetshaver. Det er mulig man kunne problematisere forvaltningsmyndighetenes rolle i kravene om grensegang for rådighetsbegrensninger i form av vern, men jeg velger å ikke se nærmere på dette her.

I alt to saker er krevd av en privat part etter krav fra offentlig myndighet. En sak er krevd direkte som følge av et konsesjonsvilkår om at delingen av et gårdsbruk ble gjennomført ved hjelp av jordskifteretten, og i en annen delingssak mer indirekte ved at et vilkår om tinglyst vegrett utløste krav om sak.

I tabellen ovenfor er sakkyndig satt i anførselstegn. Dette er gjort siden begrepet sakkyndig er lite brukt av jordskifteretten i de eldre sakene. I rettsbøkene finnes formuleringer som: ”jordskiftedommeren har sammen med jordbrukssjefen utarbeidet”, ”jordskiftedommeren har snakket med”, eller ”har funnet å innkalle”. Jord- eller skogbrukssjefen i kommunen blir oftest innkalt til møtet uten noen form for redegjørelse eller begrunnelse. Den ”sakkyndige” må ha opptrådt i rettsmøte, eller utarbeidet en utredning på oppdrag av jordskifteretten, for å fortjene betegnelsen i min undersøkelse. Sakkyndige blir ofte brukt i vegsaker, hvor de bistår jordskifteretten i å vurdere vegtrase, standard og kostnadsoverslag for bygging, istandsetting eller innpåkjøp. Det er flere slike saker om nybygging av veg i 1985, og også to saker om bakkeplanering med bruk av sakkyndig.

Praksisen i 2005 er tydelig endret med en klarere rollefordeling. Begrepet sakkyndig er nå i bruk. Jeg har ikke funnet et eksplisitt skriftlig mandat for den sakkyndige i de nyere sakene, men det har vært kontradiksjon rundt oppnevningen.

Den nye tvisteloven har detaljerte regler for oppnevning, mandat og instruks for den sakkyndig i motsetning til den gamle tvistemålsloven hvor dette kun var fragmentarisk regulert i § 243 annet ledd (Schei, 2007, s. 1194). Jeg har derfor ikke funnet det relevant å gå detaljert inn i saksbehandlingen, i et regelsett som nå uansett er endret.

Analyse

Sakene jordskifteretten behandler varierer både i virkemiddelbruk, kompleksitet og omfang. I den videre diskusjonen har jeg derfor forenklet noe, og gruppert sakene *hvor det er en kobling mellom jordskifteretten og forvaltningsmyndighetene* i to hovedtyper:

1. Omformingssaker

I visse tilfeller inngår tiltaket det søkes tillatelse til eller innhentes informasjon om i løsningen jordskifteretten gjennomfører. Slike tilfeller kalles her *omformingssaker*. I omformingssaker er det nødvendig med søknad om delingstillatelse, eller innhenting av informasjon om for eksempel vernegrenser. Jordskifteretten gjennomfører "tiltaket" og må sørge for at vilkår satt i tillatelsen, f. eks. om sikring av rettigheter til adkomst eller tomtestørrelse er oppfylt.

2. Tiltakssaker

Der partene i etterkant av jordskiftesaken skal gjennomføre tiltaket, f. eks. bygge en veg eller fjerne åkerreiner for å hente ut skiftegevinsten, kalles her *tiltakssaker*. I tiltakssaker er partene, enkeltvis eller samlet, ansvarlige for gjennomføring. Partene må sørge for at vilkår er oppfylt, og at realiseringen av tiltaket er innenfor den tillatelsen som er gitt.

Interaksjonen mellom jordskiftedomstolene og forvaltningsmyndigheten er redusert i de sakene som er behandlet, til tross for økt regulering i samfunnet. Resultatet er annerledes enn jeg hadde forventet, men må ha sin årsak i endret innhold i sakene, slik at den enkelte sak er mindre i omfang og kompleksitet (Bjerva, 2011a).

Jordskifteretten har også gjennomført færre saker om felles tiltak. Endrede offentlige rammebetingelser kan være en årsak til dette. For bakkeplanering og fjerning av åkerreiner, som det tidligere ble gitt tilskudd til, er tilskuddene for

lengst fjernet. Bakkeplanering er generelt lite ønskelig tiltak av miljø- og kulturlandskaps hensyn.

I en sak i dokumentundersøkelsen hvor jordskifteretten søkte om tillatelse til å etablere en ny avkjørsel etterlyste Statens vegvesen ferdigvegsøknad, slik at den etablerte avkjørselen kunne godkjennes. Henvendelsen kom en tid etter sakens avslutning, og var rettet til jordskifteretten. Statens vegvesen oppfattet jordskifteretten som ansvarlig søker, og ikke partene. Ut i fra mitt materiale har jeg ikke grunnlag for å si at dette er omfattende problem. Og det kan stilles spørsmål ved om jordskifteretten er tydelig nok på at man søker på vegne av partene, og om forvaltningsmyndighetene ser denne rollefordelingen.

Jordskifteretten har ikke en rolle i saken, etter at den er avsluttet og rettskraftig. Dette illustreres av en sak behandlet i Tilsynsutvalget. Tilsynsutvalget for dommere er en disiplinærordning, som behandler klager på at dommere har handlet i strid med god dommerskikk. Utvalget behandlet i 2010 en klage hvor en jordskiftedommer sammen med oversendelse av sakens dokumenter fra en sak til lensmannen også etter utvalgets syn sender en fortolkning av jordskifterettens vedtak¹³. Utvalget konkluderer med at dommeren med dette ”ikke har opptrådt upartisk og tillitvekkende”, og at handlemåten er dermed i strid med god dommerskikk.

Videre kan det stilles spørsmål ved om kontradiksjon ivaretas hvis jordskiftedommeren møter til forhåndskonferanse¹⁴. I en sak i undersøkelsen har jordskiftedommeren deltatt på et slikt møte. Selv om det fra en slik konferanse skrives et referat, er jeg i tvil om dette vil være tilstrekkelig til å tilfredsstille kravene til kontradiktorisk saksbehandling. For at retten til rettferdig rettergang skal være oppfylt, må partene ha tilgang til alt faktisk materiale som retten har

¹³ Sak 68/10

¹⁴ Jf. plan- og bygningsloven § 21-1. Hensikten med en forhåndskonferanse er å få en avklaring mellom tiltakshaver og kommunen om rammer og innhold i et planlagt tiltak. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene. Det skal føres referat fra forhåndskonferansen, og dette skal dokumentere forutsetninger som er lagt til grunn og danne grunnlag for videre behandling i saken.

tilgang til og kan legge til grunn for sin avgjørelse (Skoghøy, 2010, s. 484). I et slikt møte skjer det innhenting av faktiske opplysninger, eller diskuteres løsningsforslag, skjønnsmessige forutsetninger og vilkår hvor partene ikke har mulighet til å stille spørsmål eller kommentere direkte til forvaltningsorganet.

Et annet spørsmål, som ikke bare gjelder ved forhåndskonferanser, men alle saker hvor jordskifteretten opptrer, er om forvaltningsorganet lar seg påvirke av at det er jordskiftedomstolen som ekspederer søknaden, og om dette kan ha noen prinsipielle betenkeligheter?

Omformingssakene som fradeling av tun ved salg av tilleggsjord og deling av personlig sameie har økt i antall. Problemstillingene i sakene er ofte lite komplekse, og preget av høy grad av enighet mellom partene (Bjerva, 2011a). I alle sakene i undersøkelsen hvor § 2 bokstav f om jordfordeling er anvendt til å fradele tun og overfører arealer til nabobruk er det inngått avtaler mellom partene om kjøp/salg, og jordskifteretten er en gjennomfører av hva partene allerede er enige om. Her har partene selv søkt om delingstillatelse etter jordlov og plan- og bygningslov. I tillegg til at man unngår rollesammenblanding, effektiviserer dette også saksbehandlingstiden hvis søknaden om delingstillatelse behandles samtidig eller i forkant av jordskifterettens saksbehandling.

I omformingssakene er det jordskifteretten som gjennomfører delingen det er søkt om. Slik sett er det kanskje mindre betenkelig at jordskifteretten sender søknad om deling også, i og med at det er jordskifteretten som må sørge for at vilkårene er oppfylt i gjennomføringsfasen. Prinsipielt er det likevel ikke grunnlag til å se forskjellig på disse kontra tiltakssakene, og praksis ser ut til å være, at partene selv søker om tillatelse når søknaden ikke ser ut til å ha noen problemer ved seg.

Det er gjennomført noen komplekse urbane omformingssaker ved Akershus og Oslo jordskifterett. I prinsippet er ikke disse sakene forskjellige fra sakene i min undersøkelse, men den "eiendomstekniske" eiendomsdannelsen i omforming av et utbyggingsområde i tråd med den vedtatte reguleringsplanen og utbyggers gjennomføring av utbyggingsprosjektet er mye mer kompleks. Bruk av jordskifteretten til eiendomsdanning i slike urbane prosjekter er beskrevet i Ramsjord og Røsnes (2011a).

Ved etablering av nye eiendommer ved jordskifte i regulerte områder, er det ikke nødvendig med delingstillatelse, så fremt delingen ikke er i strid med den gjeldende reguleringen av området, jf. plan og bygningsloven § 20-1 bokstav m og 26-1. Jordskifteretten må dermed fortolke planen og eventuelle andre offentlige krav og føringer i arbeidet med omformingene. Avhengig av planens detaljnivå vil det ventelig være et stort behov for informasjonsinnhenting. Ramsjord og Røsnes (2011b) beskriver jordskifterettens rolle ved deling og registrering av eiendom i en slik sak. I begge sakene omtalt i artiklene ovenfor er parten(e) omforent om hvordan saken ønskes løst. Etter domstolprinsippene er det, som jeg har beskrevet tidligere, partene som har hånd om sakens omfang. Jordskifteretten har imidlertid en selvstendig plikt for at løsningen ikke er i strid med offentlige krav, jf. §§ 20a og 41. Dette kommer ikke i strid med domstolprinsippene så langt vilkårene for en kontradiktorisk saksbehandling er oppfylt.

Noen avsluttende refleksjoner

Diskusjonen om jordskiftedomstolene og forvaltningsmyndighetene er etter mitt syn noe uforløst. Undersøkelsen viser at det har vært en utvikling i jordskifterettens egen kontaktvirksomhet med forvaltningen. Antallet tiltakssaker er redusert fra 1985 til 2005, mens partenes egen kontaktvirksomhet i omformingssaker er økt. Det er ut fra rettsbøker mv. få antydninger om at denne utviklingen utgjør noe stort praktisk problem i sakene. Selv om undersøkelsen min viser at det ikke er et stort praktisk problem, fortjener spørsmålet fremdeles en plass i diskusjonen. Ut fra diskusjonen overfor kan det stilles spørsmål ved om ikke innhenting av tillatelser som del av jordskiftesaker burde lovreguleres nærmere.

I høringsdokumentet til ny jordskiftelov (Landbruks- og matdepartementet, 2010, s. 66) påpeker arbeidsgruppa at det *”berre er behov for eit par tilpassingar til utviklinga. For det første er styringa med arealbruken i landet blitt slik at ein treng ei generell formulering som fangar opp dei forskjellige måtane dette skjer på. Gruppa meiner ”bindande føresegner om arealbruk”¹⁵ kan vere ei brukbar formulering”*.

¹⁵ Arbeidsgruppa uttaler på s. 164: Uttrykket ”bindande føresegner” er nytt. Arbeidsgruppa har vald eit generelt uttrykk for at det skal vere dynamisk i sitt innhald, og robust i forhold til endringar i for eksempel lover og planar for arealbruk. Med føresegner meiner ein lov, rettsavgjerd, forskrift med heimel i lov, lovleg fatta forvaltningsvedtak og reglar og

Utkastet til § 3-19. tredje ledd lyder:

”Jordskifteløysingar skal ikkje vere i strid med bindande føresegner om arealbruk i jordskifteområdet. Nødvendige løyve må liggje føre.”

Arbeidsgruppa ser ut til å ha sett bort i fra at LD i (Ot.prp.nr. 78 (2004-2005)) bebudet at jordskifteloven § 20a ville bli tatt opp til en bred vurdering i forbindelse med moderniseringsarbeidet av jordskifteloven.

Et eksempel på et aktuelt tema i en slik bredere gjennomgang som jeg ikke har drøftet nærmere er klager på forvaltningsvedtak, og om dette er et kompliserende forhold i jordskiftesaker.

Jeg mener man burde utrede nærmere om det bør utvikles enda klarere rollefordeling ved at innhenting av tillatelser fullt ut burde være partenes ansvar. En slik løsning vil ha både fordeler og ulemper. Ansvar vil bli tydelig plassert, og det vil være lettere for partene og ha løpende kontakt med forvaltningen for raskere behandling av søknaden. Med et større ansvar for partene, vil også noen saker kunne falle bort grunnet lite aktive parter. Hvis ansvar påhviler partene kan det være aktuelt å innføre regler om kostnadsfordeling slik at gebyrer og bruk av sakkyndig bistand som har vært nødvendig i søknadsfasen kan fordeles mellom partene i saken. I saker om bruksordning kan det være et alternativ å opprette vegforeningen tidlig i saken, med midlertidige vedtekter, slik at det er denne og ikke enkeltparter som står bak søknaden. Ansvar i gjennomføringsfasen vil være tydeligere med en slik løsning. Selv om man skulle velge å fortsette dagens praksis om at jordskifteretten kan søke på vegne av partene, kan det regelfestes hvem som er part i søknadsprosessen, eventuelt at jordskifteretten søker på partenes vegne.

I en utredning om hvordan innhenting av tillatelser skal foregå, kan man også vurdere om jordskiftedomstolene kan ha noen ”fullmakter” i rurale områder på

forskrift med heimel i desse forvaltningsvedtaka. Med bindande meiner ein både at føresegna er gjort gjeldande og at ho har ufråvikelege følgjer. Eksempel kan vere vernevedtak og byggeplanar. Dei må vere lovleg vedtatt, dei må gjelde både det aktuelle arealet og i det aktuelle tidsrommet.

samme måte som ved urbane områder hvor det ikke er nødvendig med delingstillatelse i regulerte områder.

Jeg har ikke drøftet tilfeller hvor gjennomføring av en tiltakssak forhindres som følge av manglende eller endrede forvaltningsvedtak. Reglen i tvisteloven § 19-15 (4) blir drøftet av Strandberg (2011) som diskuterer tilfeller hvor senere forvaltningsvedtak utgjør en bristende forutsetning for en dom. Jeg mener at spørsmålet bør diskuteres også for jordskifterettens rettsendrende saker.

Jordskiftedomstolens forhold til forvaltningen fortsetter etter at saken er avsluttet. Den rettskraftige saken skal tinglyses og matrikkelføres. Ikrafttreden av den nye matrikkelloven i 2010 har skapt mye debatt. Noen saker som er sendt fra jordskifteretten er blant annet nektet matrikkelført. Jeg har ikke undersøkt omfang av dette problemet. Det kan se ut som det er en manglende koordinering og helhetlig utredning som er årsaken til problemet. Dette gjelder først og fremst jordskifterettens rolle som domstol, og dermed partenes hånd om sakens avgrensning og omfang, kontra matrikkelmyndighetens krav om fullstendighet og sammenheng i grenselinjer som skal matrikkelføres. Det siste har sin bakgrunn i ønsket om fullstendighet i matrikkelen. Når spørsmålet ikke er utredet på et prinsipielt nivå, er det heller ikke håndtert systemteknisk i designet av matrikkelsystemet. Svarteper i et slikt spill er ikke jordskiftedomstolen eller kommunen, men partene som ikke får registrert korrekte opplysninger om eiendommen i matrikkelen. Offentlige myndigheter vil nok også merke problemet med kart som ikke stemmer med rettsforholdene. Jordskiftedomstolen gjemmer seg under domstolshatten, og hevder å ikke være part i matrikulerings-saken, hvis det oppstår problemer med matrikkelføringen. Kommunen som matrikkelfører kan stille krav en domstol ikke har mulighet til å oppfylle. Også dette spørsmålet burde, om ikke før, få en avklaring i arbeidet med ny jordskiftelov. Hvem bør føre jordskiftesaker inn i matrikkelen, og foreta en avveining mellom hensynet til å få et fullstendig matrikkelkart og domstolprinsippene der partene har hånd om sakens innhold. Problemet er der selv i rettsendrende saker – jordskiftedomstolen avgrenser saken i tråd med kravet, men overlater til partene å håndtere problemet hvis saken ikke lar seg matrikkelføre.

Effektiv ”one stop shopping” krever effektiv og korrekt samhandling mellom jordskiftedomstolen og forvaltningsmyndighetene. Det er lite som tyder på at det

kommer til å bli mindre offentlig styring av arealbruk. Både prinsipielt og praktisk fortjener spørsmålet større oppmerksomhet, og en mer detaljert regulering, i lov eller forskrift – en ny oppskrift i kokeboka.

Litteratur

- Austenå, T., & Øvstedal, S. (2000). *Jordskifteloven med kommentarer* (3 utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Bjerva, Ø. J. (2011a). Jordskifte i endring - revolusjon eller evolusjon? En dokumentundersøkelse av jordskiftesaker. *Kart og Plan*, 71(3), 180-191.
- Bjerva, Ø. J. (2011b). Jordskiftedomstolene - fra agrar reformator til vokter av Justitia. *Tidsskrift for Eiendomsrett*, 7(4), 199-218.
- Brekken, O. (2003). Jordskifte - et egnet institutt for gjennomføring av større utbyggingsprosjekter. *Kart og Plan*, 63(4), 209-213.
- Christensen, H. (1962). *Jordskifteloven med kommentar*. Oslo: Aschehoug.
- Landbruks- og matdepartementet. (2010, 21.08.09). *Høyringsnotat om ny jordskiftelov (og endringer i andre lover)*. Lokalisert 24.02 2011, på [http://www.regjeringen.no/pages/2238105/Høyringsnotat om ny jordskiftelov 180909.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/2238105/Hoyringsnotat%20ny%20jordskiftelov%20180909.pdf)
- NOU 1999:19. *Domstolene i samfunnet*. Oslo.
- NOU 1999: 22. *Domstolene i første instans*. Oslo.
- NOU 2002: 9. *Jordskifterettens stilling og funksjoner*. Oslo.
- Ot.prp.nr. 56 (1978-1979). *Om lov om jordskifte o.a.* Oslo.
- Ot.prp.nr. 57 (1997-1998). *Om lov om revisjon av lov om jordskifte o.a. og endringer i einskilde andre lover*. Oslo: Landbruksdepartementet.
- Ot.prp.nr. 78 (2004-2005). *Om lov om endringer i jordskifteloven mv.* Oslo: Landbruksdepartementet.
- Ot.prp.nr. 106 (2002-2003). *Om lov om endringer i domstoloven og jordskifteloven*. Oslo: Landbruksdepartementet.
- Ramsjord, E. H., & Røsnes, A. E. (2011a). Eiendomsdannelse i bytransformasjon Om jordskiftestyrte endring i eiendomsforhold. *Kart og Plan*, 71(2), 91-106.
- Ramsjord, E. H., & Røsnes, A. E. (2011b). Jordskifterettens rolle ved deling og registrering av eiendom ved urbant jordskifte. *Kart og Plan*, 71(4).
- Rygg, O. (1996). Jordskifteprosess - sivilprosess. *Kart og Plan*, 56(1), 20-28.
- Schei, T. (2007). *Tvisteloven kommentarutgave* (Vol. B. 2). Oslo: Universitetsforl.
- Sevatdal, H., & Wannebo, E. (2000). Jordskifte mellom domstol og forvaltning. *Kart og Plan*, 60, 149-161.
- Skoghøy, J. E. A. (2010). *Tvisteløsning: domstoler, søksmål, saksbehandling og bevis*. Oslo: Universitetsforl.
- Strandberg, M. (2011). Forvaltningsvedtak som bristende forutsetning for dom. *Lov og rett*(9), 531-550.
- Syrstad, J. O. (2009). Jordskifte - jordpolitisk verktøy og privat konfliktløysar. I Ø. Ravna (Red.), *Perspektiver på jordskifte* (s. 49-64). Oslo: Gyldendal.