

Da Statens kartverk møtte jordskifteretten

When the Norwegian Mapping Authority met the Land Consolidation Courts

Veronica Trygstad * and Knut Boge **

* Ph.D.-student, Faculty of Landscape and Society, Department of Property and Law, NMBU
veronica.trygstad@nmbu.no

** Associate Professor, Faculty of Landscape and Society, Department of Property and Law, NMBU
knut.boge@nmbu.no

Accepted version (Green Open Access) of the article (scientific publication) published in *Kart og Plan*, Årgang 114, bind 81, nr. 3–4/2021, s. 225–253. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-6003-2021-03-04-08>

Abstract

The topic of this article is cadastral records of older cases conducted by the Norwegian land consolidation court. The analytical framework is based on historical institutionalism. The methods used is a case study based on literature review, document study, and questionnaire survey. The data was analyzed by using content analysis and descriptive statistics. The main findings are that the land consolidation courts, and the cadastral authority have operated according to different logics. Initially, the land consolidation court was obliged to map and position the verdicts. Several legislative amendments in the 19th and 20th century relived the requirements for mapping and positioning. This may have been a contributing factor to the lack of cadastral records of some cases conducted by the land consolidation courts. Furthermore, it is recommended the ministries involved initiate and cover the costs of cadastral registration of old cases carried out by the land consolidation court.

Keywords

Cadastre, Land Consolidation, Land Consolidation court, Norwegian Mapping Authority, Municipalities, historical development.

Innledning

Denne artikkelen omhandler matrikkelføring av gamle rettsendrende og rettsfastsettende saker utført av jordskifteretten. Norges nåværende matrikkel, som ble etablert i 2010, har varierende datakvalitet fordi den bygger på data som har blitt innhentet i forskjellige tidsperioder, med varierende metoder og til ulike formål. I tillegg er noen eldre saker utført av jordskifteretten ikke matrikkelført. Utover på 1980-tallet ble det igangsatt et arbeid med etablering av digitalt eiendomskart (DEK) (Mjøs og Røsnes, 2021, s. 330). Eiendomsgrenser fra økonomisk kartverk (ØK) og målebrev ble digitalisert, og etter hvert ble også eiendomsgrenser fra blant annet jordskifterettene digitalisert (Kartverket, 2015, s. 12). Representanter fra fylkeskartkontorene besøkte jordskifterettene og innhentet saker som skulle digitaliseres. Det må imidlertid nevnes at praksis for innhenting av saker fra jordskifterettene trolig varierte mellom de ulike fylkeskartkontorene.¹ Dette kan igjen bety at enkelte steder i landet er bedre kartlagt med resultater fra saker utført av jordskifteretten enn andre steder. Med eldre eller gamle

¹ Haugland, 2021 [Personlig kommunikasjon].

saker menes her saker fra før 2010 da matrikkelloven² trådte i kraft. Vi går ut ifra at de fleste sakene som omtales i denne artikkelen, er fra 2010 og tilbake til rundt 1980-tallet, da fylkeskartkontorene digitaliserte saker fra jordskifterettene. Det ses likevel ikke bort ifra at noen saker kan være eldre enn dette.

Artikkelen avgrenses til å hovedsakelig gjelde norske forhold. For mer informasjon om de europeiske kadastersystemene, les for eksempel Leiknes og Mjøs (2021, s. 130-138). Videre avgrenses artikkelen i tid til perioden fra 1857, med ny utskiftningslov, til i dag. Eiendomsregisteret kan i dag sies å bestå av (objektregisteret) og grunnboken (rettighetsregisteret). I denne artikkelen er det matrikkelen som er gjenstand for diskusjon, da det er manglende saker i dagens matrikkel som er artikkelens tema.

Matrikkelen er en samfunnskritisk infrastruktur som leverer data til andre datasystemer. Feil i matrikkelen forplanter seg videre.³ Noen ganger kan feilene ha alvorlige konsekvenser, andre ganger betyr de lite. Manglende eller uklare eiendomsgrenser i matrikkelen kan for eksempel føre til konflikter mellom naboer, konflikt ved generasjons- eller eierskifte, eller problemer med gjennomføring av planer. Uklare eiendomsgrenser i matrikkelen kan også føre til uriktige utbetalinger av subsidier, feilaktig skattlegging, feilaktig tildeling av elgkvoter, hugging av naboens skog, eller feil i forbindelse med nabovarsler. Det er uheldig at matrikkelinformasjonen som blir brukt videre som grunnlagsinformasjon for blant annet planlegging, utbygging, og bruk av fast eiendom og eiendomsretten inneholder feil, eller ikke er oppdatert. Leiknes og Mjøs (2021, s. 155) skriver for eksempel: «For utbyggingsprosjekt kan for eksempel manglende eiedomar eller feil i eiendomsgrenser føre til at prosjektet blir stoppa av ein grunneigar som uventa ‘dukkar opp’, fordi aktørane stolte på matrikkelkartet, eller ikkje hadde kunnskap om at det var feil i kartet.» Leiknes og Mjøs (2021, s. 155) fremhever også konsekvensene feil i grunnlagsinformasjonen i matrikkelen kan ha ved at usikkerheten forbundet med denne informasjonen kan «utløse uvisse som kan ende i mange og kostbare saker for domstolen». Dette gjør kvaliteten på matrikkeldataene til et dagsaktuelt tema. For å illustrere omfanget av saker som behandles av jordskifteretten, vises det til år 2020 da jordskifteretten avsluttet 1265 saker, og 1373 nye saker ble krevd (Norges Domstoler, 2020).

Etter innføringen av delingsloven ble jordskifteretten pålagt å rapportere bestemte typer saker utført av jordskifteretten til kommunen. Vi kan imidlertid ikke se at krav om tilsvarende rapportering fulgte av utskiftnings- eller jordskiftelovene før innføringen av matrikkelloven, da jordskifteloven av 1979 fikk en bestemmelse om rapportering av rettskraftig sak i § 24 andre ledd.⁴ Håndbok til delingsloven (Kommuneforlaget, 1988, s. 19) slår fast følgende:

«Jordskifteretten har plikt til å rapportere til oppmålingsmyndigheten i vedkommende kommune om saker som er krevd med hjemmel i jordskifteloven i følgende tilfeller:

- a) Når krav om jordskifte eller klarlegging av grenser kommer inn til jordskifteretten,
- b) Når jordskifteretten avviser et krav og
- c) Når saka er rettskraftig. Utskrift av rettsboka, kopi av jordskiftekartet og eventuelt kopi av målebrevet skal følge slik rapport.»

Jordskifteretten hadde også interne arbeidsrutiner for slik rapportering til kommunen (Landbruksdepartementet, 1995, s. 74). Også etter matrikkelloven skal jordskifteretten rapportere til kommunen om sak. Krav om sak for jordskifteretten skal registreres i matrikkelen, jf. jordskifteloven⁵ § 6-30 og matrikkelforskriften⁶ § 46 første ledd. I tillegg skal jordskifteretten rapportere til kommunen

² Lov av 17. juni 2005 nr. 101 om eiedomsregistrering.

³ Les mer om feilkilder i matrikkelen i Leiknes og Mjøs (2021, s. 155).

⁴ Lov av 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a.

⁵ Lov av 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eiedoms- og rettshøve på fast eiedom m.m.

⁶ Forskrift av 26. juni. 2009 nr. 864.

om matrikkelføring av resultatet av saker som fører til fysiske endringer i eiendomsforholdene og kvalitetsheving matrikkelføres, jf. jordskifteloven § 6-30 og matrikkelforskriften § 47. Dette fører til at resultatene av rettsendrende saker etter jordskifteloven kapittel 3 og rettsutgreiing etter jordskifteloven kapittel 4 som er utført av jordskifteretten, i hovedsak skal matrikkelføres (Kartverket, 2021a, s. 88-89 og s. 91; Trygstad, 2020, s. 253).

Dersom en eiendom eller en bruksrett er utjenlig og det utjenlige skal løses, kan det holdes jordskiftesak med bruk av de rettsendrende virkemidlene i henhold til jordskifteloven kapittel 3, gitt at noen av disse virkemidlene er egnet. De rettsfastsettende sakene (rettsutgreiing og rettsfastsetting) etter kapittel 4 i jordskifteloven har som formål å klarlegge og bestemme grenser og rettigheter (Bjerva mfl., 2016, s. 52). I Norge er hovedregelen at bruksretter ikke registreres i matrikkelen. Her er det likevel viktig å være klar over at bruksretter kan utløse matrikuleringsplikt, og dermed skal registreres i matrikkelen. I tinglysingsrundskrivet (Kartverket, 2021b, s. 152) heter det blant annet: «Utgangspunktet for vurderingen om hvorvidt matrikuleringsplikten utløses i det enkelte tilfelle er om avtalen inneholder bestemmelser som gjør at deler av eiendommen blir festet bort. I denne sammenheng er det ikke uten videre avgjørende hva som står i selve avtalen. Det avgjørende må være karakteren og arten av de rettighetene som rettighetshaveren får. Dersom rettighetshaveren langt på vei får den samme faktiske råderett over arealet som grunneieren, er det ikke avgjørende at grunneieren eller andre også til en viss grad kan bruke arealet.» Det har vært gjentakende diskusjoner om hvorvidt bruksretter bør matrikkelføres. Med bakgrunn i disse ønskene ble det fra 1. januar 2021 iverksatt endringer i matrikkelloven⁷ § 4 fjerde ledd. Endringen går ut på at matrikkelen kan inneholde opplysninger om rettigheter i fast eiendom. Matrikkelforskriften § 44 har nærmere bestemmelser om dette.

I Kommunal og moderniseringsdepartementets (KMD) tildelingsbrev til Statens kartverk for 2019 var det et pålegg om å etablere et kvalitetshevingsprosjekt for matrikkelen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). I en av kvalitetshevingsprosjektets studier ble det blant annet avdekket at det kan være utfordrende å matrikkelføre gamle saker utført av jordskifterettene (PureLogic, 2019, s. 14). Spørsmålet om hva som kan være årsakene til og effektene av disse utfordringene, ble tatt opp i Trygstad (2021),⁸ hvor det blant annet ble konkludert med at det ikke var datasystemene (matrikkelklientene) i seg selv som var årsaken til etterslepet med matrikkelføring av eldre saker utført av jordskifteretten. Denne artikkelen tar steget videre, og undersøker mulige forklaringer på hvorfor jordskifterettene og matrikkelmyndigheten ikke alltid har samhandlet, slik at tidligere saker fra jordskifterettene ikke har blitt matrikkelført. Deretter undersøkes og drøftes hvordan sikre matrikkelføring av tidligere saker utført av jordskifterettene.

De historiske utviklingslinjene og arbeidsfordelingen mellom matrikkelmyndigheten og jordskifteretten har ledet til tre forskningsspørsmål:

1. Hvilke historiske endringer i jordskiftelovgivningen og organiseringen av matrikkelmyndigheten og jordskifteretten kan forklare dagens etterslep med matrikkelføring av gamle saker fra jordskifteretten?
2. Hvem bør ta ansvar for matrikkelføring av gamle saker utført av jordskifterettene?
3. Hvem bør dekke kostnadene for matrikkelføring av gamle saker utført av jordskifteretten?

Med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket og gjennomgangen av tidligere studier av jordskifterettene, matrikkelmyndigheten og matrikkelføringen utarbeidet vi en arbeidshypotese. Arbeidshypotesen er at jordskifteretten og matrikkelmyndigheten har fungert etter noe ulike logikker, da jordskifteretten er en særdomstol, jf. domstoloven⁹ § 2 nr.1, og matrikkelmyndigheten i dag er

⁷ Lov av 17. juni 2005 nr. 101 om egedomsregistrering.

⁸ Tilgjengelig fra forfatteren.

⁹ Lov av 13. august 1915 nr. 5 om domstolene.

forvaltningsmyndighet. I mange europeiske land er oppgavene til jordskifteretten og matrikkelmyndigheten integrerte.¹⁰ Vi finner ingen tilsvarende arbeidsfordeling mellom stat og kommune og domstol i andre sammenlignbare land (Leiknes og Mjøs, 2021, s. 134). Med «sammenlignbare land» menes her andre land i Nord- Europa som har et matrikkelsystem¹¹ som bygger på det tyske systemet: «German Style Land Book Title System».¹²

Den videre disposisjonen er først et kapittel om det analytiske rammeverket, dernest et kapittel om forskningsdesign og metoder for datainnsamling og analyse. Videre presenteres hovedlinjene i utviklingen av matrikkelmyndigheten og jordskifteretten, og funnene fra en spørreskjemaundersøkelse til norske kommuner. Til slutt diskuteres funnene fra spørreskjemaundersøkelsen i lys av forskningsspørsmålene.

Analytisk rammeverk

Det analytiske rammeverket er basert på historisk institusjonalisme, fordi en historisk tilnærming kan gi viktige innsikter i hvordan institusjoner etableres og endres over tid, og ikke minst hvordan historiske prosesser påvirker dagens situasjon. Dette er av særlig relevans for forskningsspørsmål 1 om historiske endringer i jordskiftelovgivningen og organiseringen av matrikkelmyndigheten og jordskifteretten kan forklare dagens etterslep med matrikkelføring av gamle saker fra jordskifteretten. Svarene på forskningsspørsmål 1 danner bakteppet for forskningsspørsmål 2 og 3 om henholdsvis hvem som bør ta ansvar for matrikkelføring av gamle saker utført av jordskifterettene, og hvem som bør dekke kostnadene for matrikkelføring av gamle saker utført av jordskifteretten.

Historisk institusjonalisme bygger blant annet på antagelser om at institusjoner påvirker de ulike aktørenes kamp om goder og ressurser, og at institusjonene både omfatter formelle og uformelle regler og prosedyrer som påvirker aktørenes adferd (Thelen og Steinmo, 1992, s. 2). Douglass C. North (1990, s. 3), som i hovedsak har et økonomisk perspektiv på institusjoner, definerer institusjoner som «rules of the game in a society», nærmere bestemt «humanely devised constraints that shape human interaction». En vanlig definisjon av organisasjoner er bevisst konstruerte enheter eller sosiale systemer for å oppnå bestemte målsettinger (North, 1990, s. 73). North (1990) bruker sport som analogi for å forklare forholdet mellom institusjoner og organisasjoner, der institusjonene er spillets regler og organisasjonene er spillerne. Gitt spillets regler, så vil rasjonelle aktører som regel forsøke å maksimere utbyttet, for eksempel i form av posisjoner, makt og innflytelse, økonomisk gevinst og/eller tilgang til eller kontroll over andre knappe goder.

En av grunnene til institusjonenes betydning er at institusjonalisering av bestemte måter å organisere og/eller gjøre noe på over tid som regel utvikler stor motstandskraft mot endringer eller forsøk på endringer. Ifølge North (1990, s. 83) skyldes dette at det over tid utvikles sett med hierarkier av sammenflettede formelle regler og beskrankninger, der noen er vanskeligere å endre enn andre.

Formelle institusjoner er ofte enklere å endre enn uformelle institusjoner, slik som tankemønstre, holdninger, normer og kulturer som i mange tilfeller tas for gitt og som dermed ikke problematiseres (Dobbin, 1994, s. 10-27). I noen tilfeller vil de uformelle institusjonene leve sitt eget liv mer eller mindre frikoblet fra de formelle institusjonene. I andre tilfeller vil de eksistere i en slags symbiose med de formelle institusjonene.

En annen viktig forklaring på institusjoners motstand mot endring er stivhengighet (path dependence), ved at eksisterende institusjonelle arrangementer påvirker hva som er mulig å få til av nye institusjonelle arrangementer. Stivhengighet utvikles gradvis. Utgangspunktet er en åpen

¹⁰ Les mer om jordskifte i Norge sett i et internasjonalt perspektiv i Sky (2015, s. 83).

¹¹ Matrikkelsystemet i Norge består av grunnboken og matrikkelen (Røsnes, 2021, s. 24).

¹² For nærmere informasjon om de europeiske matrikkelsystemene, se for eksempel Leiknes og Mjøs (2021, s. 130-133).

situasjon med mange alternative utviklingsbaner. Etter hvert viser det seg at en teknologi eller en bestemt måte å gjøre eller organisere ting på er mer effektiv enn andre, og dermed oppstår etter hvert en innlåsing (lock-in) til fordel for en eller flere interessegrupper med store fordeler (positiv tilbakekobling, selvforsterkende effekter (increasing returns) av den bestemte måten å gjøre eller organisere tingene på. Dette vil gradvis svekke de konkurrerende tilnærmingene. Etter noen år kan stivhengigheten være et faktum.¹³ Interessegruppene som har fordel av å bevare status quo, vil som regel motsette seg forsøk på endring.

Ved studier av institusjonelle endringer er det vanlig å lete etter de avgjørende øyeblikkene (Capoccia, 2015). Vanlige metoder for å finne de avgjørende øyeblikkene er å etablere tidslinjer og rulle opp hendelsesforløp. Slike analyser bør ideelt sett også omfatte kontrafaktiske analyser, slik at det kan gjennomføres tester for å se om resonnementene holder.

Som følge av de institusjonelle arrangementenes iboende motstand mot endringer vil de fleste institusjonelle endringer være inkrementalistiske (North, 1990, s. 89). Institusjonelle endringer kan være subtile, og knapt merkbare for andre enn de som følger spesielt godt med. Et eksempel på en slik endring er det Thelen (2004, s. 35) betegner som institusjonell lagdeling, at en ny, institusjonell byggestein legges på toppen av en eller flere etablerte institusjoner. Dette kan medføre at de etablerte institusjonene får nye utviklingsbaner.

Metode

En casestudie er en empirisk undersøkelse for å studere et fenomen i dets kontekst (Yin, 1994, s. 13). Denne artikkelen er en casestudie basert på en kombinasjon av kvalitative- og kvantitative data. Forskningsspørsmålene er utledet fra tidligere studier og teoretiske antagelser. De kvalitative dataene kommer fra litteratur- og dokumentstudier. De kvantitative dataene kommer fra en spørreskjemaundersøkelse.

Litteratur- og dokumentstudiene omhandler de historiske utviklingstrekkene i organiseringen av jordskifteretten og matrikkelmyndigheten, samt fordelingen av arbeidsoppgaver mellom disse. Målet var å gjennomgå og sammenstille den mest relevante litteraturen, basert på forhåndsdefinerte kriterier. ble funnet i søk blant Nasjonalbibliotekets artikler og bøker. Søkene ble begrenset til norske artikler, publisert i tidsrommet 1857-2021. Lovforarbeider og høringsuttalelser har også vært viktige kilder. Kvaliteten på innhentet litteratur ble vurdert med utgangspunkt i CASP-sjekkliste,¹⁴ med noen tilpasninger til gjeldende litteraturstudie.

Spørreskjemaet ble utviklet på grunnlag av litteraturstudien, en tidligere studie (NIVI-analyse, 2011) og tidligere intervjuer. De fleste spørsmålene har lukkede svaralternativer (kategorier og holdningsspørsmål med Likert-skala). I tillegg er det noen åpne spørsmål der respondentene kunne gi mer utfyllende kommentarer. Spørreskjemaet ble pretestet på fem potensielle respondenter. Pretestingen medførte at det ble gjort endringer i formuleringer for å sikre entydige spørsmål.

Det er i dag (2021) 356 kommuner i Norge. De fleste av kommunene matrikkelfører selv. Med hjelp fra Fylkeskartkontorene fikk vi kontaktinformasjon til 354 ansatte i kommunene som matrikkelfører.

Ultimo november 2020 ble invitasjonen om å delta i den anonyme spørreundersøkelsen sendt til den utvalgte matrikkelkontakten i hver av de 354 kommunene. Spørreskjemaundersøkelsen, som ble gjennomført ved hjelp av Universitetet i Oslos datasystem «Nettskjema», var åpen for respondentene frem til ultimo januar 2021. Etter tre påminnelser fikk vi svar fra 161 respondenter (46 prosent svar). Svarprosenten og det at mange respondenter gav utfyllende kommentarer i de åpne spørsmålene, kan

¹³ Les mer om etablering av stivhengigheter i David, 1985, s. 332; Arthur, 1989; North, 1990, s. 94.

¹⁴ CASP-sjekkliste finner du her: <https://casp-uk.net/casp-tools-checklists/>

tyde på at respondentene fant undersøkelsen interessant og relevant. De utfyllende kommentarene har gitt et rikt datamateriale.

Datasettet fra spørreskjemaundersøkelsen ble analysert med IBM SPSS Statistics versjon 27, i hovedsak ved hjelp av deskriptiv statistikk (frekvensanalyser, sentraltendenser, krysstabeller).

For å sikre casestudiens validitet og reliabilitet har vi fulgt Yins (1994, s. 32-38) anbefalinger fra utviklingen av forskningsspørsmålene og forskningsdesign, via datainnsamling og analyse, og frem til den ferdige artikkelen.

Resultater

I dette kapittelet presenteres funn fra litteraturstudien og spørreskjemaundersøkelsen. I fremstillingen blir matrikkelmyndigheten og jordskifteretten omtalt med det navnet de hadde i tidsepoken som beskrives. Fremstillingen er avgrenset til forhold som belyser forskningsspørsmålene i denne artikkelen.

Fra Norges geografiske oppmåling til dagens matrikkelmyndighet

Norges geografiske oppmåling (NGO), som dannet kjernen til det som har blitt til Statens kartverk, ble etablert i 1773 for å måle opp og utarbeide militære kart over grenseområdene mot Sverige og svenskenes mest sannsynlige invasionsruter (de Seue, 1878, s. 10-11, 17). NGO ble en viktig premissgiver og endringsagent for moderniseringen av Norge.¹⁵ For å fremskaffe et verktøy for skattlegging og for å få en eiendomsoversikt – en ny matrikkel – ble det ved kgl.res. av 20. mars 1805 foreslått en økonomisk oppmåling av Norge. Arbeidet startet opp samme år, som en kombinert militær- og økonomisk oppmåling (de Seue, 1878, s. 43-64; Harsson og Aanrud, 2016, s. 116-127, 270-271). De økonomiske oppmålingene skulle gjennomføres tilsvarende som de tidligere militære oppmålingene, altså i målestokk 1:10.000, men i 1814 hadde i praksis de økonomiske oppmålingene stanset helt opp (Norges Geografiske Opmaaling, 1916, s. 7). Som følge av den statsfinansielle situasjonen vedtok Stortinget i oktober 1815 at de økonomiske oppmålingene skulle opphøre, og at fremtidige oppmålinger kun skulle gjennomføres som topografiske oppmålinger i målestokk 1:20.000 eller 1:50.000 (Norges Geografiske Opmaaling, 1916, s. 7). Da Stortinget satte strek for de økonomiske oppmålingene i 1815, blant annet som følge av motstand fra bøndene, som oppfattet oppmålingene som en krenkelse av eiendomsretten, og fordi mange mente at nytten ikke stod i forhold til kostnadene, var deler av Akershus, Hedmark og Trøndelag oppmålt og kartlagt i målestokk 1:10.000, i tillegg var deler av Laurvig Grevskab målt opp og kartlagt i målestokk 1:4000 (Juvkam, 1954, s. 25). Mye kan tyde på at bøndenes skepsis til de økonomiske oppmålingene ikke bare skyldtes angivelige krenkelser av eiendomsretten. Den såkalte eldre matrikkel av 1670 var nemlig grunnlaget for en stor del av skattleggingen (Mjøs, 2021, s. 109). Stortingsvedtaket i 1815 er en del av forklaringen på at det skulle gå nærmere 200 år før Norge fikk en matrikkel som dekker både by og land, og at Norge i dag har et matrikulært system som skiller seg fra de fleste land det er naturlig å sammenligne med.¹⁶

Gjennom innføringen av byvise bygningslover fra slutten av 1820-tallet fikk byene krav om grensekart for alle grunneiendommene innenfor byens grenser (Solli, 2017, s. 298-299). Med bygningsloven av 1924 kom det regler om oppmålingsforretning som vilkår for bebyggelse i byene,

¹⁵ NGO hadde en sentral rolle som endringsagent blant annet gjennom kartleggingen og hydrograferingen av norskekysten, noe som hadde stor betydning for skipstrafikken. Dette er inngående beskrevet i Harsson og Aanrud (2016, s. 105-176, 347-390).

¹⁶ Les om grunnbokens dominerende rolle som eiendomsregister utover 1900-tallet i Mjøs og Sevatdal (2011, s. 166).

plikt til oppmåling ved overføring av eiendomsrett og bortfeste av grunn, og måling og registrering av byeiendommer som betingelse for rettsvern ved eiendomsoverdragelse (Mjøs og Leiknes, 2007, s. 662). Samtidig som byene lenge hadde hatt krav til nøyaktighet på eiendomsoppmålingen, hadde det ikke blitt stilt samme krav på landsbygda, dvs. utenfor tettbebygde strøk. På landsbygda var det ingen hjemmel om krav til dokumentasjon og romlig avgrensning for oppmåling før delingsloven av 1978. Før delingsloven kom, hadde det på landsbygda og utenfor tettbebygde strøk, ifølge Mjøs (2021, s. 86), vært «ei ordning med enkel måling og dokumentasjon av grenser i form av skrifteleg grenseskildring og normalt utan utarbeiding av kart. Den tekniske dokumentasjonen av grensene frå desse eignedelingsdelingane vart registrert i grunnboka». Dokumentasjonskravet som vi hadde i det bymatrikulære systemet, ble med delingsloven utvidet til også å gjelde resten av landet, med unntak av Svalbard. Kravet i delingsloven som gjaldt nøyaktig oppmåling for omsetting av eiendom som ikke hadde blitt målt opp tidligere, falt imidlertid bort (Mjøs, 2021, s. 86).¹⁷

Helt frem til 1980, med ikrafttredelsen av delingsloven,¹⁸ ble eiendomsdeling utenfor byene hovedsakelig gjennomført av tre lekfolk oppnevnt av lensmannen, jf. skylddelingsloven¹⁹ § 1. Unntaket var i områder med generalplan der kommunene som følge av §62 i bygningsloven av 1965²⁰ hadde innført kart- og oppmålingsforretning. Matrikkelsystemet i land og by var dermed ulikt før 1980, og byenes innbyrdes systemer kunne også være ulike. I tillegg kunne etater med behov for eiendomsinformasjon ha egne systemer (Sevatdal, 2017a, s. 229). Norge hadde behov for et felles og enhetlig matrikkelsystem. Fraværet av et felles matrikkelsystem skilte Norge fra mange andre land som det er naturlig å sammenligne Norge med (NOU 1999:1, s. 33; Mjøs, 2016, s. 7).

Fra Utskiftningsvesenet til jordskifteretten

På 1840-tallet begynte prosessen som de økonomiske historikerne kaller «Det store hamskiftet»: jordbrukets overgang fra naturalhusholdning til pengehusholdning og markedsøkonomi (Hodne og Grytten, 2000, s. 59-74, 173-188; Sevatdal, 2017b, s. 182-183). En kommisjon oppnevnt i 1854 fikk i oppdrag å foreslå tiltak for å fremme utskiftning, blant annet som følge av at den første utskiftningsloven som gjaldt hele Norge, som ble vedtatt i 1821, ikke fungerte helt som forutsatt (Juvkam, 1917, s. 34-39; Borgedal, 1959, s. 155-157). Resultatet ble utskiftningsloven av 1857.²¹ Loven trådte i kraft i 1858 (Juvkam, 1917, s. 43) og hjemlet etableringen av Utskiftningsvesenet, underlagt Indredepartementet, som var 1800-tallets moderniseringsdepartement. Det faktum at jordbruket stod midt i det store hamskiftet, sikret disse reformene momentum. Utskiftning var en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for modernisering av jordbruket. Uten utskiftning for mer hensiktsmessig arrondering, ville jordbruket – alt annet likt – få mindre produktivitetsgevinster av mekaniseringen.

Utskiftningene skulle gjøres av en utskiftningsformann og to lekmenn, med tilsvarende funksjon som dagens meddommere (Sevatdal, 2017b, s. 184). Utskiftningsformannen var oppnevnt av Kongen eller amtmannen og ansatt i Utskiftningsvesenet. Utskiftningsformannen måtte være kyndig i utforming av eiendom, landmåling og karttegning (NOU 2002:9, s. 14-15).

Utskiftningsloven av 1857 hadde ikke virket lenge før de første endringsforslagene kom fra Stortinget. I utskiftningsloven av 1857 var det, ifølge Grendahl og Solberg (1959, s. 184), «påbud om at skiftefeltet skulle oppmåles og kartlegges». Kravet til nøyaktighet ble understreket både av Stortinget og av departementet. Loven krevde også at utskiftningsfeltets yttergrenser mot naboeiendommene måtte avklares, og at grenselinjen skulle avmerkes i terrenget og føres nøyaktig i protokollen (Grendahl og Solberg, 1959, s. 183-184). Utskiftningsreglementet av 1859 § 11 foreskrev

¹⁷ For mer informasjon om eiendomsmålingen, se for eksempel Mjøs og Leiknes (2007, s. 658-682), Leiknes og Mjøs (2021, s. 133-134) og Sevatdal (2017a, s. 225-263).

¹⁸ Lov 23. juni 1978 nr. 70 om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom.

¹⁹ Lov av 20. august 1909 nr. 2.

²⁰ Lov 18. juni 1965 nr. 7.

²¹ Lov om Jords og Skovs Utskiftning af Fællesskab av 12. oktober 1857.

at dersom det eksisterte et geometrisk kart²² for sameiet, så kunne endringene etter utskiftningen føres inn som rettelser på kartet, hvis ikke «bør nyt kart optages». Reglementets § 12 definerte hva som skulle tegnes inn på kartene, og §§ 13 og 14 definerte henholdsvis måleenhet og målestokk.²³ Kravene til oppmåling, kartlegging og grenseavklaringer medførte utfordringer. Utskiftningsloven av 1857 utløste nemlig så mange utskiftningssaker at det ikke var nok fagfolk, noe som førte til at sakene hopet seg opp. I tillegg ble utskiftningssakene en betydelig utgiftspost for den da relativt slunkne statskassen.

Saksmengden førte til krav om forenkling av saksbehandlingen ved utskiftning (Grendahl og Solberg, 1959, s. 195). Stortingsrepresentantene Ingebret Mossige, gårdbruker, veiinspektør og lensmann, og Ole Gabriel Ueland, gårdbruker, kirkesanger og lærer, begge fra Stavanger amt,²⁴ fremmet forslag om å lempe på kravet om geometriske kart, slik at «jordskiftet ikke skulle gjøres mer vidløftig og kostbart for staten enn nødvendig etter sakens art» (Grendahl og Solberg, 1959, s. 195).²⁵ At Ueland, som var en av bøndenes viktigste stortingsrepresentanter, var med på å fremme endringsforslaget til utskiftningsloven av 1857, er en klar indikasjon på at utskiftningssaken var av stor betydning. Lov av 21. mars 1860 om «Tillæg» til utskiftningsloven av 1857 slo fast at det ikke skulle gjennomføres oppmåling og kartlegging av de delene av eiendommene som ikke var omfattet av utskiftningen, og ved liten verdi på utmarken kunne oppmåling og kartlegging sløyfes dersom utskiftningsformannen var enig i dette (Grendahl og Solberg, 1959, s. 195-196). Kort sagt, tilleggsloven av 21. mars 1860 åpnet for skjønnsmessige vurderinger om behovet for oppmåling og kartlegging basert på en kost/nytte-logikk gitt den aktuelle eiendommens antatte verdi.

Men lempningene i kartlegging og oppmåling som ble vedtatt med endringsloven av 1860, var åpenbart ikke tilstrekkelige til å løse Utskiftningsvesenets kapasitetsproblemer og de tilhørende statsfinansielle utfordringene. Derfor ble det fremmet nye endringsforslag på Stortinget i 1862. Lov av 9. mai 1863 om Forandringer og Tillæg til Utskiftningslovningen åpnet også for at man kunne unnlate oppmåling og kartlegging av innmark dersom denne var av liten verdi og utskiftningsformannen var enig i dette. I tillegg hjemlet loven av 1863 brukerbetaling for deler av utskiftningsmenneses salær (Grendahl og Solberg, 1959, s. 196-197). Hensikten med disse tiltakene var å øke Utskiftningsvesenets saksbehandlingskapasitet, begrense antallet utskiftningssaker og begrense statens utgifter.

Den nye utskiftningsloven av 13. mars 1882²⁶ endret Utskiftningsvesenet til en særdomstol, Utskiftningsretten, med utskiftningsformennene som dommere. Loven omfattet også eiendom i byer dersom hele eller deler av eiendommen ble brukt til landbruk (Grendahl og Solberg, 1959, s. 209-210, 212, 223-224). De fleste utskiftningsformennene var offiserer med kartfaglige- og landbruksfaglige interesser.²⁷ Det følger av Rysstad (2016, s. 145) at «[f]ørst ved oppgraderingen av Den høiere

²² Geometriske kart omtales av Balslev og Jensen (1975, s. 14-15): slik: «de geometriske Karter anføres bl. a.: »For at kunne beregne og ansætte Jorddroten til Skatters og Afgifters Svarelse, for at kunne dele eller forene særskilte Eiendomme, eller foretage andre politiske Inddelinger, optages de saa kaldte økonomiske Karter, hvilke ikke alene angive alle mærkværdige Objektens indbyrdes Afstand og Beliggenhed, deres Figur og Forbindelse med hver enkelt Deel i det Hele, men tillige Jordens Afvexlinger af Ager, Eng, Vand, Moser, Skove; dyrkede og udyrkede Marker; alle ved Kunst frembragte Forandringer af Byer, Slotte, Gaarde, Huse og andre beboede Stæder, samt Indhegninger. Kort sagt, intet maa forbigaaes uangivet på et økonomisk Kart, men alt udtrykkes ved Tingenes rigtige Figur, Størrelse og Indhold, saaledes i et formindret passende Maal, at man af Kartet kan udmaale Liniernes Længde, og beregne ethvert Stykkes Quadratindehold.«».

²³ Regler til rettleddning ved utskiftningsforretninger i henhold til Lov af 12te October 1857, om Jords og Skovs Utskiftning af Fællesskab, Udferdiget af Departementet for det Indre, 11. juni 1859.

²⁴ Den biografiske informasjonen om stortingsrepresentantene er hentet fra NSDs Politikerarkiv 1814-dd (<https://www.nsd.no/polsys/index.cfm?urlname=storting&lan=&institusjonsnr=1&arkivnr=12&MenuItem=N11&ChildItem=&State=collapse>)

²⁵ En praktisk og pragmatisk løsning på lovens krav om geometriske kart ved utskiftning var at de fleste utskiftningskartene ble laget som såkalte "øykart", altså kart for et avgrenset område som ikke var knyttet til det overordede koordinatystemet (Mjøs og Leiknes, 2007, s. 667).

²⁶ Lov om udskiftning m.v. av 13. mars 1882.

²⁷ Av de vel 100 utskiftningsformenn som ble ansatt før 1900, var omtrent 20 utdannet som underoffiserer (Harsson og Aanrud, 2016, s. 266).

landbrugsskole til Norges Landbrugshøyskole i 1897 ble det opprettet undervisningstilbud i utskiftning, samt i meierivesen og skogbruk». Før etableringen av utskiftningsutdanningen på NLH var utskiftningsutdanningen en kombinasjon av intern opplæring og studieopphold i Sverige (Juvkam, 1917, s. 45-48; Grendahl og Solberg, 1959, s. 194; Langnes, 2009, s. 105-108; Rysstad 2016, s. 145, 146-147; Mjøs, 2021, s. 111). Med etableringen av Landbruksdepartementet i 1900 ble Utskiftningsretten overført fra Indredepartementet til Landbruksdepartementet (NSD Forvaltningsdatabasen 2021a, 2021b). Med dette begynte en utviklingsbane som skulle vare helt frem til 2009. Utdanningstilbudet på NLH,²⁸ og som var hjemlet i jordskifteloven av 1979²⁹ § 7, ble opphevet ved lovendring i 2012 (Prop. 3 L (2012-2013)). I dag (2021) fyller både utdanningstilbudene ved NMBU og Høgskulen på Vestlandet (HVL) kravene til å utdanne blant annet jordskiftedommere, jf. jordskifteloven § 2-4.³⁰

Til tross for lovendringene i 1860, 1863 og 1882 var det fortsatt 1859-reglementet for utskiftningsforretninger som gjaldt i 1899 da Indredepartementet oppnevnte en komité for å utrede oppmålings- og kartleggingsarbeidet ved offentlige utskiftninger. Stridens kjerne var nettopp metoder for måling og kartlegging. Komiteens flertall ved Sejersted og Laake ønsket at Utskiftningsdomstolens oppmålings- og kartleggingsvirksomhet skulle nærme seg NGO med hensyn til metodebruk, posisjonering og nøyaktighet, og refererte til Sejersteds eget forslag av 1882 om etablering av et økonomisk kartverk for Norge, der Sejersted gav følgende karakteristikkk av Utskiftningsdomstolens kart: «[D]isse karter udenfor sit specielle øiemed har liden eller ingen verdi.» Mindretallet, ved utskiftningsformann Lekve, leverte egen dissenterende innstilling med argumenter for videreføring av Utskiftningsrettens praksis. I følge Lekve var utskiftningskartenes oppgave «i sammentrængt form at give et billede af vedkommende felt [...] Er blot kartet en korrekt gjengivelse af feltet, har det intet ansvar lige overfor de forrykninger eller anordninger i eiendomsforholdene, som finder sted».³¹

Landbruksdepartementets midlertidige reglement for Utskiftnings- og Skogvesenets oppmåling av 1912³² anbefalte at alle større oppmålinger burde gjøres ved bruk av teodolitt og triangulering, og innførte også bestemmelser om måling av høyder, jf. § 29, men det kunne fortsatt brukes målebord, jf. § 27, og gamle utskiftningskart, jf. § 62.³³ Landbruksdepartementets reglement for Utskiftningsvesenets målinger av 1921³⁵ videreførte hovedtrekkene i det midlertidige reglementet. Felt som var mindre enn 100 ha (1000 daa), kunne fortsatt måles opp ved hjelp av målebord, jf. § 28, og eldre, unøyaktige utskiftningskart kunne fortsatt brukes, jf. § 62. Landbruksdepartementets

²⁸ NLH er i dag Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

²⁹ Lov av 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a.

³⁰ Les mer om utdanningskravene i Prop. 101 L (2012-2013), (s. 97-100, s. 417). Den tidligere Høgskolen i Bergen er i dag en del av Høgskulen på Vestlandet (HVL).

³¹ Forslag fra den til behandling af spørsmålet om ordning af oppmaalings- og kartlægningsarbeidet ved offentlige udskiftninger m.v. nedsatte departementale komité af 1899, Kristiania 1900, s. 2-3, 60.

³² Reglement for Utskiftnings- og Skogvæsenets maalingen m.v. Utfærdiget av Landbrukdepartementet den 20. mai 1912 til bruk inntil videre.

³³ I første tredjedel av 1900-tallet skjedde det en gradvis overgang fra bruk av målebord til teodolitt-tachymeter. I følge Skålbones og Waade (2009, s. 572-573) hadde Utskiftningsvesenet 62 landmålere i 1910, og av disse var det 58 som fikk godtgjørelse for målebord mens 4 fikk godtgjørelse for teodolitt-tachymeter. I 1934 hadde Utskiftningsvesenet 77 landmålere, og av disse fikk 5 godtgjørelse for målebord mens 72 fikk godtgjørelse for teodolitt-tachymeter. Men det er åpenbart ikke enighet om at overgangen fra målebord til teodolitt-tachymeter gikk så raskt, for Mjøs og Leiknes (2007, s. 677) fremholder at «målebordet var i bruk i Norge til midten på 1900-tallet», noe som virker rimelig gitt at Jordskifteverkets reglement av 1950 også omhandler bruk av målebord.

³⁴ Et målebord (et tegnebrett på en stav) ble lansert i 1590 av matematikeren Johannes Praetorius. I 1714 forbedret Johan Jacob Marioni målebordet ved å sette tegnebrettet på et trebenet stativ, med mulighet for dreining og forskyvning av tegnebrettet. NGO tok i bruk målebord fra 1774 da de begynte kartleggingene av Norge basert på general von Huths plan. Se for eksempel Harsson og Aanrud (2016, s. 266-309) om NGOs bruk av målebord.

³⁵ Reglement for Utskiftningsvesenet maalingen m.v. Utfærdiget av Landbruksdepartementet den 20. april 1921 i henhold til Lov av 13. mars 1882 – jfr. Lov av 5. desember 1917 - §22.

endringsreglement av 1936³⁶ fastslo at dersom det ble bestemt at det ikke skulle gjøres oppmåling eller tegnes kart ved utskiftningsforretningene, så skulle det tegnes riss i form av skisser eller krokier, jf. § 9. Samtidig ble det innført bestemmelser om triangulering også ved bruk av målebord, jf. § 28.

I perioden 1859-1864 behandlet Utskiftningsvesenet 967 saker, som involverte 6453 eiere. I perioden 1945-1949 behandlet Utskiftningsretten 2460 saker, som involverte 16350 eiere. Fra 1859-1864 til 1945-1949 skjedde det også et skifte i typen utskiftningssaker, i retning færre innmarks- til betydelig flere utmarksaker (Statistisk sentralbyrå, 1959, s. 40 Tabell 50).

Allerede på 1920-tallet kom det ønsker fra landbruket om endringer i utskiftningsloven av 1882. Med lov om forandring i utskiftningsloven av 1934³⁷ fikk Utskiftningsretten hjemmel til å utføre grenseganger. I følge Grendahl og Solberg (1959, s. 232), var dette en av de viktigste endringene i utskiftningslovgivningen siden 1857.

Den neste store endringen kom først i 1950, etter at flere komiteer hadde arbeidet med saken. Endringsforslagene omfattet blant annet at landet skulle deles inn i flere utskiftningskretser, at staten skulle kunne kreve jordskifte når det var nødvendig eller av samfunnsøkonomiske årsaker, og at utskiftning heller burde betegnes som jordskifte. Landbruksdepartementet konkluderte med at det ville være behov for en ny lov (Grendahl og Solberg, 1959, s. 245-246). Med jordskifteloven av 1950³⁸ kom etableringen av Jordskifteverket med tilhørende jordskifteretter.

Også jordskifteloven av 1950 videreførte muligheten til å fravike kravet om oppmåling og kartlegging av jordskiftefeltet, dersom jordskifteretten enstemmig kom til at feltet var lite av utstrekning eller hadde liten verdi. Loven åpnet også for kun å kartlegge bare deler av jordskiftefeltet eller bruk av enkle kartskisser. Begrunnelsene var også her at kartleggingen kunne medføre store utgifter og ikke burde benyttes i større utstrekning enn nødvendig (Grendahl og Solberg, 1959, s. 265-266). Disse åpningene for skjønnsmessige vurderinger gitt jordskiftefeltets antatte verdi om hvorvidt jordskiftefeltet skulle måles opp og kartlegges, kunne gi kortsiktige økonomiske besparelser, men kunne også skape langsiktige utfordringer i de tilfellene der jordskiftefeltet senere skulle vise seg å få betydelig økonomisk verdi.

I Jordskifteverkets reglement for oppmåling som trådte i kraft fra 1954,³⁹ var polygonmåling, jf. § 26, og triangulering, jf. § 27, hovedprinsippene, men målebordmetoden kunne fortsatt brukes til detaljmålinger, jf. § 39-4, gitt at det var gjennomført triangulering i området. Det åpnet også for fotogrammetri, jf. § 39-6. Målereglementene viser at oppmåling og kartlegging i regi av Jordskifteverket skilte seg noe fra oppmåling og kartlegging i regi av NGO. Ved omorganiseringen av Jordskifteverket i 1974-1975 ble det opprettet et teknisk kartkontor til hvert av de ni jordskiftedømene (Bachke og Klepp, 2009, s. 144).

Jordskifterettens stilling og funksjon ble vurdert i NOU 2002:9. Ved flere anledninger ble det stilt spørsmål om jordskifterettens rettsendrende oppgaver bør forbli en domstolsoppgave, eller være en forvaltningsoppgave slik det er i andre land (NOU 2002:9, s. 13). Sevattal skriver at «[v]i hadde – og har – eit dårleg matrikulært system når det gjeld å hindre at det oppstår uvisse og tvistar om grenser, men vi har gjennom jordskifteretten eit rimeleg godt system for å behandle tvistane!» (2017a, s. 248). Et spørsmål vi reiser i denne forbindelse, er hvorvidt jordskifterettens «oppryddingsarbeid» har gitt resultater, spesielt når vi har sett tilfeller av at gamle saker ikke har blitt matrikkelført (Trygstad, 2021). Partene i sakene for jordskifterettene får avgjort sine saker, men alle sakene er åpenbart ikke alltid like enkle å få matrikkelført.

Økonomisk kartlegging, interesse motsetninger, kompetansestrid og digitalisering

På begynnelsen av 1900-tallet oppstod det en interesse motsetning og kompetansestrid, som varte i rundt 50 år. Utgangspunktet for interesse motsetningen var om utskiftningskartene skulle brukes i et

³⁶ Endringer i Opmålingsreglementet. Utferdiget av Landbruksdepartementet den 18. desember 1936.

³⁷ Lov av 22. juni 1934 om forandring i utskiftningsloven.

³⁸ Lov om jordskifte o.a. av 22. desember 1950.

³⁹ Reglement for Jordskifteverkets målinger m.v. Utferdiget av Landbruksdepartementet den 15. april 1953 i henhold til lov om jordskifte av 22. desember 1950.

økonomisk kartverk (ØK). På begynnelsen av 1960-tallet begynte kartleggingen av alt produktivt areal i Norge under barskoggrensen. Noe av grunnlaget for denne beslutningen kan hevdes å være Lov om Jords og Skovs udskiftning av 12. oktober 1857 (udskiftningsloven), med krav om at det skulle utarbeides geometriske kart over utskiftningsfeltene, til tross for at lovendringene i 1860 og 1863 lempet på kravene til geometriske kart.

Før etableringen av ØK var brukerne av kartdata også kartprodusenter. De målte, beregnet og tegnet kartene selv. Jordskifteverkets kartspesialister fra den fotogrammetriske avdelingen, opprettet i 1961, utførte disse oppgavene (Paule, 2007, s. 700; Bachke og Klepp, 2009, s. 144). Den fotogrammetriske avdelingen ble senere slått sammen med kartarkivet og fikk nytt navn: Kart- og dataavdelingen (Bachke og Klepp, 2009, s. 144).

Senere oppstod det kompetansestrid om hvem som skulle ha overordnet ansvar for ØK – NGO eller Jordskifteverket? Tautrekkingen om denne oppgaven ble først avsluttet da NGOs avdeling for økonomisk kartlegging ble etablert i 1962. Det ble innført enhetlige administrative og organisasjonsmessige ordninger ved at midlertidige avdelingskontorer ble opprettet i hvert fylke, og at avdelingslederene på kontorene ble hentet fra Jordskifteverket (Bachke og Klepp, 2009, s. 142-144).

Vel 150 år etter at Stortinget i 1815 vedtok å avslutte den økonomiske oppmålingen, vedtok Stortinget landsplan og retningslinje for ØK (St.prp. nr. 84 (1963-64); Innst. S. nr. 200 (1963-64)).

Jordskifteverkets betydelige rolle i å fremskaffe et økonomisk kartverk for produktive arealer i Norge er i følge Bachke og Klepp (2009, s. 144) en mindre kjent del av jordskifterettens historie. Stortinget vedtok også at kartadministrasjonen skulle organiseres lokalt i fylkene. Den endelige organiseringen av kartleggingen ble fordelt mellom NGO og Jordskifteverket. Det administrative og tekniske arbeidet knyttet til kontroll og koordinering av oppgaver i forbindelse med ØK ble lagt til NGO. Ansvar for eiendomsinnholdet og innlegging av grenser i ØK, ble lagt til Jordskifteverket (Haraldstad, 2013, s. 256; Bachke og Klepp, 2009, s. 144; Paule, 2007, s. 700).

Fra midten av 1970-tallet ble kartene som Jordskifteverket forestod forfattet etter ØKs spesifikasjoner. De tidligere avdelingslederene ved de midlertidige avdelingskontorene fikk faste stillinger på de tekniske kontorene. Tiltaket ble begrunnet med at ansatte ved kontorene skulle arbeide med ØK i fylket de befant seg i, samt gjøre tjenester for jordskiftekontorene. Med fast ansettelse av ledere fra Jordskifteverket i oppgaver forbundet med ØK vil det kunne argumenteres med at Jordskifteverkets kompetanse i arbeidet ble styrket, eller i hvert fall fastslått. Paule (2007, s. 700) skriver at «av mange ble denne omorganiseringen betraktet som et trekk i kompetansestriden om hvem som skulle ha det formelle hovedansvaret for ØK, både sentralt i fylkene og som et forsøk på å knytte kartverket organisatorisk og administrativt nærmere jordskifteverket».

I følge Skålbones og Waade (2009, s. 578) lå mange av de kommunale oppmålingsetatene på 1950-, 60- og 70-tallet foran Jordskifteverket med hensyn til landmålingsutstyr og, måle- og kartleggingsmetoder. En forklaring på dette kan være at jordskifterettene var desentraliserte med mange små enheter og få ansatte på de ulike enhetene. På 1970-tallet fikk Jordskifteverket kritikk for sitt tekniske arbeid. Flere i landmålingsmiljøet kritiserte Jordskifteverket for at grensepunkter fastlagt i sakene ikke ble koordinatfestet. Dataene ble heller ikke stedfestet i NGOs koordinatsystem som gjaldt for hele landet. Jordskifteverket møtte kritikken med å iverksette et kvalitetshevingsarbeid, blant annet ved kursing i teknisk arbeid (Bachke og Klepp, 2009, s. 143). Dette blant annet for å sikre lik praksis over hele landet. Etablering av Jordskifteskolen på Stend i 1956 bidro også til å heve kompetansen til Jordskifteverkets ingeniører eller jordskifteteknikere, og på midten av 1970-tallet hadde vel 1/3 av jordskifteteknikerne utdanning fra Stend (Bachke og Klepp, 2009, s. 143-144). Men ved overgangen fra 1970- til 1980-tallet var det mye som tyder på at det fortsatt var behov for kompetanseheving. Jordskifteverkets *Foreløpige utkast til reglement for målinger m.v.* av 3. mai 1979, som var utarbeidet av Aarstein Waade, var nemlig nærmest en lærebok i landmåling. I *Reglement for Jordskifteverkets måling m.v. med kommentarer*, som ble fastsatt av

Landbruksdepartementet 1. juli 1981, var hovedregelen at grensene skulle koordinatbestemmes i henhold til NGOs landsnett.⁴⁰ 1981-reglementet inneholder også en stor eksempelsamling, og i forordet står det at eksempelsamlingen ikke må oppfattes som en lærebok i landmåling, men at [d]en dypere forståelse av faget må derfor tilegnes ved å studere de vanlige lærebøker».

Med etableringen av ØK oppstod det også et behov for å oppdatere kartene. Til tross for Jordskifteverkets arbeid med kompetanseheving innen oppmåling og kartlegging var det ikke Jordskifteverket som fikk oppgaven med å oppdatere kartene. Selv om at det var behov for Jordskifteverkets landbruksfaglige kompetanse i gjennomføring av delingsforretninger, burde de egentlige oppgavene til Jordskifteverket ikke forstyrres av delingsforretninger som andre kunne utført. Resultatet ble innføring av kommunal oppmåling for hele landet, hvor hver kommune ble pålagt å opprette en oppmålingsstyresmakt. Jordskifteretten ble dermed ikke en generell myndighet for kart- og oppmålingsforretninger. Den kommunale etaten ville ha en fordel i områder hvor de hadde lokalkunnskap (NOU 1973:31, s. 21). Klepp (1991, s. 235) skriver at opprettelsen av fylkeskartkontorene var «en trist sorti» for Jordskifteverket, og at 36 stillinger gikk tapt. Han mente at en bedre løsning enn å spre «forvaltnings-, registrerings- og endringsoppgaver knyttet til eiendom» ville vært å «stå sammen om å dra lasset».

Frem til de statlige fylkeskartkontorene ble etablert i 1977 og underlagt NGO (St.meld. nr. 27 (1975-76); Paule, 2007, s. 685), hadde jordskifteretten i de fleste fylker hatt ansvar for kartlegging av grenser i ØK. Ellers hadde eiendomsdelingen på landsbygda frem til 1980 blitt utført av lekmenn som ikke nødvendigvis hadde kartleggingskunnskap (Mjøs, 2016, s. 7). Eiendomsregistreringen måtte forbedres, noe som ledet til delingsloven.

I 1980 ble NGOs avdeling for økonomisk kartarbeid nedlagt, da ØK var ferdigstilt i de fleste fylkene. Selv om ØK var ferdigstilt, var kartleggingen av Norge langt fra komplett (Harsson og Aanrud, 2016, s. 76-78). Fylkeskartkontorene ble to år senere knyttet til fylkesmennenes miljøavdelinger (Paule, 1997, s. 122). Utover på 1990-tallet ble digitalt eiendomskart (DEK) etablert som en felles modell for å samordne arbeidet til kommunene og Kartverket (Mjøs og Røsnes, 2021, s. 330). Også annet materiale, slik som kart fra jordskifterettene og Vegvesenet ble brukt til etableringen av DEK. I følge Mjøs og Leiknes (2007, s. 658) var det varierende kvalitet på datamaterialet som ble eksportert til DEK, da noen kommuner la ned mer innsats i dette arbeidet enn andre. Også Haraldstad skriver at DEK inneholdt feil og mangler (Haraldstad, 2013, s. 261). Fylkeskartkontorene hadde dessuten en ny runde ut til jordskifterettene for å hente inn saker som ikke var registrert, slik at også disse kunne digitaliseres og eksporteres til DEK (Haugland, 2021 [Personlig kommunikasjon]).

Utskiftningsrettene som de første 100 årene (fra ca. 1859 til 1957) produserte kart selv, måtte ha et arkiv for målebøker og kart. I første halvdel av denne perioden ble de originale utskiftningskartene arkivert i Utskiftningsverkets sentrale arkiv. Deretter ble kartene overført til Riksarkivet (Bachke og Klepp, 2009, s. 144). Kopier av saker utført av jordskifteretten i perioden etter etableringen av ØK ble oversendt kartkontorene. Kartkontorene skulle arkivere disse, og sakene skulle tas med i ajourføringen av ØK, men så kom overgangen til de digitale løsningene. I følge Leiknes og Mjøs (2021, s. 137) ble kart og annet grunnlagsmateriale som ble digitalisert, «normalt ikke tatt vare på og arkivert». Først i 2010 fikk vi en ensartet kartdel i matrikkelsystemet (Sevatdal, 2017a, s. 229; Ot.prp. nr. 70 (2004-2005), s. 54). Matrikkelkartet er basert på DEK (Ot.prp. nr. 70 (2004-2005), s. 44). I mange eldre saker fra jordskifteretten kan eiendoms grensene på jordskiftekartene innpasses blant eksisterende digitale kartdata. Det er likevel fortsatt saker fra jordskifteretten før 2010 som ikke er matrikkelført. Den historiske gjennomgangen og tidligere studier har antydning forklaringer på at saker fra jordskifteretten før 2010 kan være utfordrende å matrikkelføre, men er det fortsatt slik? For å

⁴⁰ Se kapittel 11: «Innmåling av nye grenser».

undersøke dette nærmere gjennomførte vi en spørreskjemaundersøkelse blant saksbehandlere som arbeider med matrikkelføring i norske kommuner.

Spørreskjemaundersøkelsen

Spørreskjemaundersøkelsen som ble gjennomført rundt årsskiftet 2020-2021, gir et bilde av norske kommuners arbeid med matrikkelføringen. Totalt 161 respondenter (46 prosent) fra like mange kommuner svarte på undersøkelsen.

< Her plasseres figur 1 – Respondentenes erfaring med eiendomsregistrering >

Figur 1 viser at omtrent 60 prosent av respondentene har arbeidet med eiendomsregistrering i mer enn 10 år, og burde dermed ha solid bakgrunn for egne meninger om matrikkelføringen av gamle saker fra jordskifteretten.

146 (91 prosent) respondenter oppgav at de kun matrikkelførte saker fra jordskifteretten for egen kommune. 3 (2 prosent) svarte at matrikkelføringen er satt bort til noen andre. 11 (7 prosent) svarte at kommunen matrikkelførte saker for egen kommune og én annen kommune. Kun én respondent svarte at kommunen matrikkelfører sakene fra jordskifteretten både for egen kommune og to andre kommuner. En krysstabulering med kommunenes antall innbyggere avdekket at det var kommuner med få innbyggere som hadde satt bort matrikkelføringen av saker fra jordskifteretten, mens kommuner med middels til stort antall innbyggere driver matrikkelføring for andre kommuner.

Respondentene fikk også spørsmål om hva som gjorde matrikkelføringen av saker fra jordskifteretten problematisk. Her kunne respondentene velge mer enn ett svaralternativ.

< Her plasseres figur 2 – Hva som gjør matrikkelføring av gamle saker fra jordskifteretten krevende >

Figur 2 viser de fem vanligste svarkombinasjonene på spørsmålet om hva som gjør matrikkelføring av gamle saker fra jordskifteretten krevende. Sakene er tidkrevende. I tillegg har jordskifterettens dokumentasjon tydeligvis et forbedringspotensial.

Respondentene fikk også spørsmål om hvor mange eldre saker fra jordskifteretten de ikke hadde matrikkelført. Her svarte hele 68 (42 prosent) «Vet ikke». Ved krysstabulering av «Vet ikke»-svarene med hvor lenge respondentene hadde arbeidet med eiendomsregistrering, dukket det opp nye overraskelser. Av de 15 respondentene som hadde arbeidet mindre enn 3 år med eiendomsregistrering, svarte 7 (47 prosent) «Vet ikke». Av de 72 som hadde arbeidet mer enn 15 år med eiendomsregistrering, svarte hele 31 (43 prosent) «Vet ikke». At eldre saker fra jordskifteretten som ikke er matrikkelført, var ukjent for de som nettopp har begynt å arbeide med eiendomsregistrering, er lite overraskende. At respondenter som har arbeidet med eiendomsregistrering i mer enn 10 år, ikke vet noe særlig om denne typen saker, er mer overraskende.

Når det gjelder de eldre sakene fra jordskifteretten som ikke er matrikkelført, og dersom man ser bort fra de som svarte «Vet ikke», så svarte 67 (72 prosent) ingen saker, 20 (22 prosent) 1-4 saker, 4 (4 prosent) 5-10 saker, 1 (1 prosent) 11-20 saker og 1 (1 prosent) mer enn 20 saker. «Ingen»- og «Vet ikke»-svarene kan tyde på at en stor del av kommunene ikke har saker fra jordskifteretten som ikke er matrikkelført. Flertallet av kommunene som har eldre saker fra jordskifteretten som ikke er matrikkelført, har enten 1-4 eller 5-10 slike saker i skuffene. Spørreskjemaet inneholdt ikke spørsmål

om alder på de ikke matrikkelførte sakene (året de ble oversendt fra jordskifteretten), men noen respondenter brukte fritekstspørsmålene til å gi en del utdypende kommentarer om sakene fra jordskifteretten som ikke var matrikkelført.

Respondentene fikk også spørsmål om hvem som burde ta ansvaret for at eldre saker fra jordskifteretten blir matrikkelført. Også her kunne respondentene velge mer enn ett svaralternativ.

< Her plasseres figur 3 -Hvem bør ta ansvar for at gamle saker fra jordskifteretten blir matrikkelført >

Figur 3 viser at respondentene er av den oppfatning at særlig jordskifteretten og Statens kartverk bør ta ansvaret for at de eldre sakene fra jordskifteretten blir matrikkelført, men det var også mange respondenter som pekte på kommunene. Totalt 24 respondenter utdypet svarene. De som mente jordskifteretten burde være ansvarlig for at eldre saker fra jordskifteretten blir matrikkelført, argumenterte med at jordskifteretten en gang hadde behandlet saken og burde ha en oversikt over sakene, et arkiv. Respondentene mente også at jordskifteretten burde ha rutiner som fanger opp saker som ikke er matrikkelført. En respondent skrev at jordskifteretten burde undersøke om de har ikke-matrikkelførte saker liggende, og orientere kommunene om sakene dersom de har noen. En annen respondent mente jordskifteretten i større grad burde ta eierskap til matrikkelen som et offentlig register. Ved å involvere seg mer kunne jordskifteretten, ifølge respondenten, bidra til å bedre matrikkeldatas troverdighet.

Ved konverteringen fra ØK til DEK gikk en del data tapt i prosessen. Ifølge en av respondentene forsvant også saker som ble ført av jordskifterettene fra matrikkelen. Følgelig mente respondenten at Statens kartverk burde ansvarliggjøres for matrikkelføring av eldre saker fra jordskifteretten. Dette argumentet ble også støttet av tre andre respondenter. En svarte at «Kartverket hadde dette ansvaret før, og det er en del av disse sakene fra 1970-tallet som ikke er registrert i matrikkelen». En annen respondent svarte at kommunen hadde god erfaring med at Statens kartverk registrerte eldre saker, men at kommunen ikke kan prioritere disse oppgavene på grunn av ressursmangel (økonomi og tid).

Respondentene fikk også spørsmål om hvem som bør gjennomføre selve matrikkelføringen av eldre saker utført av jordskifteretten. Også her kunne respondentene velge flere svaralternativer.

< Her plasseres figur 4 – Hvem bør gjennomføre selve matrikkelføringen av gamle saker fra jordskifteretten >

Figur 4 viser at de vanligste kombinasjonene inkluderte kommunene, Statens kartverk og jordskifteretten. Svarene kan tyde på at mange av respondentene ønsker å beholde flest mulig av matrikkelføringsoppgavene i kommunene. I fritekstsvarene påpekte flere at uansett om det er kommunen eller jordskifteretten som utfører matrikkelføringen, så er det behov for en god dialog mellom dem. To respondenter skrev at vanskelighetene med matrikkelføringen av saker fra jordskifteretten burde avgjøre hvem som skal matrikkelføre sakene. Var saken svært krevende, burde Statens kartverk tildeles denne oppgaven. To respondenter spekulerte på om kommunene ville fått mer ressurser dersom matrikkelloven § 7 trådte i kraft. Matrikkelloven § 7 handler om krav om klarlagt grense før hjemmelsovergang blir tinglyst. Respondentene mente at denne paragrafen ville være et godt hjelpemiddel for å klargjøre også grenser som har vært en del av sak for jordskifteretten, men som ikke har blitt matrikkelført. En annen respondent, som syntes det var greit at andre enn

kommunen ajourfører matrikkelen, påpekte viktigheten av å kunne spore sakene etter hvert som årene går.

Til slutt fikk respondentene spørsmål om hvem som bør dekke kostnadene for å få matrikkelført eldre saker utført av jordskifteretten. Også her kunne respondentene velge flere svaralternativer.

< Her plasseres figur 5 – Hvem bør dekke kostnadene for å få matrikkelført gamle saker fra jordskifteretten >

Det store flertallet av respondentene pekte på Statens kartverk. Litt under en tredjedel pekte på kommunene. Det var også de som pekte på partene i saken. Totalt 41 respondenter utdypet hvem som burde dekke kostnadene for matrikkelføring av eldre saker utført av jordskifteretten. Flere mente at matrikkelføringen burde dekkes av jordskifterettens totale gebyr, eller som direkte kompensasjon fra staten til kommunene. Noen påpekte at matrikkelføring av eldre saker fra jordskifteretten burde inngå som en del av et kvalitetshevingsprosjekt i regi av Statens kartverk: Noen foreslo at kommunen kunne belønnes med et tilskudd for hver matrikkelførte sak, for å øke interessen og hjelpe kommunene med ressurser. Noen kommuner hadde allerede selv igangsatt kvalitetsheving av saker fra jordskifteretten. Med «kvalitetsheving» menes her å øke kvaliteten på eksisterende teiger og grenser i matrikkelen, blant annet ved geometriforbedring,⁴¹ samt komplettere matrikkelen der resultatene utført av jordskifterettene mangler. En respondent mente at KMD og DA burde bidra med medfinansiering. Tre respondenter foreslo at kostnadene for matrikkelføring av eldre saker utført av jordskifteretten kunne finansieres som geovekstprosjekter. En respondent skrev at i saker eldre enn fra 1980-tallet vil «kvaliteten til punktene bli deretter». Respondenten mente at dersom partene ønsket punktene innmålt, bør de selv komme med rekvisisjon for oppmåling og dekke kostnadene. To andre respondenter mente det ville være urimelig at partene skulle dekke kostnadene selv, da de «allerede har betalt saksomkostninger». En av respondentene synes ikke de skal belastes for matrikkelføringen», og konkluderte med at «dersom det har nasjonal verdi at eldre jordskiftesaker er matrikkelført, bør staten (Statens kartverk) dekke kostnadene».

Avsluttende diskusjon og konklusjon

Artikkelens analytiske rammeverk er basert på historisk institusjonalisme. Vi undersøker hvilke historiske endringer i utskiftnings-/jordskifteloven og organiseringen av matrikkelmyndigheten og jordskifteretten som kan forklare dagens etterslep med matrikkelføring av gamle saker fra jordskifteretten (forskningsspørsmål 1). Artikkelen gir et overblikk over forhistorien, og bidrar med et bilde av matrikkelføring av gamle saker fra jordskifterettene i norske kommuner rundt årsskiftet 2020-2021. Kommunene gir sine synspunkt på hvem som bør ta ansvar for matrikkelføringen av gamle saker utført av jordskifteretten (forskningsspørsmål 2), og hvem som bør dekke kostnadene for matrikkelføringen av gamle saker fra jordskifteretten (forskningsspørsmål 3).

Funnene viser at matrikkelmyndigheten og jordskifteretten, som arbeidshypotesen antydte, har fungert etter ulike logikker. Etableringen av NGO var et viktig grep for å institusjonalisere og profesjonalisere (jamfør North, 1990) eiendomskartleggingen av Norge. Siden etableringen i 1773 har NGO etterstrebet best mulig nøyaktighet og presisjon i oppmålings- og kartleggingsarbeidet. Dette ble etter hvert en uformell institusjon (jamfør Dobbin, 1994) og tatt-for-gitthet innad i NGO, til tross for at NGO ikke i samme grad som Utskiftningsdomstolen/Jordskifteverket/Jordskiftedomstolen har vært knyttet til en bestemt profesjonsutdanning. Stortingets beslutning i 1815 om å avvikle NGOs økonomiske oppmålinger var et avgjørende øyeblikk (jamfør Cappoccia 2015), og trolig en viktig forklaring på at det skulle ta nærmere 200 år før Norge fikk en nasjonal matrikkel. Med

⁴¹ Kartverket, 2021a, s. 45.

stortingsvedtaket i 1815 fikk Norge en annen utviklingsbane enn Danmark og andre land i Nord-Europa (Leiknes og Mjøs, 2021, s. 133).

Innføringen av byvise bygningslover på 1800-tallet og bygningsloven av 1924 førte til at byene fikk en annen utviklingsbane for oppmåling, kartlegging og matrikkelføring enn områdene utenfor byene, og er et eksempel på stivhengighet (jamfør David, 1985, s. 332; Arthur, 1989; North, 1990, s. 94). Både bymyndighetene, kredittinstitusjonene og grunneierne i byene fikk fordeler av oppmåling, kartlegging og matrikkelføring av eiendommene i byene, blant annet i form av definerte eierrettigheter og tilrettelegging for byplanlegging, regulering, pantesikkerhet og skattlegging.

Fraværet av et felles, nasjonalt matrikkelsystem skilte Norge fra mange andre land som det er naturlig å sammenligne Norge med, og er et godt eksempel på institusjonalisering (jamfør North, 1990, s. 83) og stivhengighet (jamfør David, 1985; Arthur, 1989; North, 1990). De etablerte ordningene hadde sterke forsvarere, så det var ikke uten videre enkelt å få etablert et landsdekkende matrikkelsystem.

Et annet avgjørende øyeblikk (i henhold til Capoccia, 2015) og en viktig institusjonell endring kom med utskiftningsloven av 1857 og etableringen av Utskiftningsvesenet i 1859. Med dette ble det etablert nye spilleregler (jamfør North, 1990) så vel som en spiller med rett til å gjennomføre rettsendrende utskiftningsforretninger. Med utskiftningsloven av 1857 og etableringen av Utskiftningsvesenet ble det etablert en ny utviklingsbane som gradvis ble institusjonalisert (i henhold til North, 1990) etter hvert som landbruket og andre interessenter høstet fruktene av tiltakene. 1860- og 1863-lovene kom kort tid etter at 1857-loven trådte i kraft – før mekanismene for institusjonalisering hadde fått tid til å virke (jamfør North 1990, s. 83) og sementert loven med tilhørende praksis. Dette førte til viktige endringer i praktiseringen av utskiftningsloven av 1857. Begge endringslovene lempet nemlig på kravene til oppmåling og kartfesting av utskiftningssakene, og etablerte en helt ny utviklingsbane. Denne nye utviklingsbanen ble videreført i utskiftningsloven av 1882 og jordskifte_loven av 1950, og via reglementene for måling og kartlegging. Disse endringene etablerte nærmest et lærebokeksempel på stivhengighet (i henhold til David, 1985; Arthur, 1989; North, 1990). Unnløstelse av oppmåling og kartfesting økte saksbehandlingskapasiteten og reduserte utgiftene for staten og for grunneierne. De reduserte utgiftene var fordelaktig for de som hadde utskiftningsaker, men la også grunnlag for utfordringer med matrikkelføringen av sakene fra jordskifteretten. Også Stortingets vedtak i 1964 om etableringen av ØK illustrerer poenget med stivhengighet, for da var både NGO og Jordskifteverket etablerte institusjoner med tallrike beskyttelsesmekanismer mot endringer i form av lovverk og interessegrupper. Den politiske løsningen i 1964 ble en borgfred i form av en arbeidsdeling mellom NGO og Jordskifteverket om utviklingen av ØK.

Lovendringene i 1857, 1860, 1882 og 1950 som åpnet for at oppmåling og kartlegging i Utskiftningsvesenets, Utskiftningsrettens og Jordskifteverkets saker kunne fravikes eller forenkles, ble etter hvert også en uformell institusjon (i henhold til Dobbin, 1994) og en tatt-for-gitteth blant de som gjennomførte sakene, der logikken handlet om å finne pragmatiske løsninger i marken for de som benyttet seg av jordskifteretten. En indikasjon på dette, er at på 1970-tallet var det flere i landmålingsmiljøet som kritiserte Jordskifteverkets tekniske arbeid, fordi grensepunktene i fastsatte saker ikke ble koordinatfestet eller koordinatfestet med tilstrekkelig kvalitet, samt 1981-reglementets vektlegging av landmåling. Ei heller ble dataene alltid koordinatfestet i NGOs koordinatsystem for Norge; det ble først et krav da 1981-reglementet trådte i kraft. Denne kritikken fra landmålingsmiljøet kan tyde på at det var etablert en norm og en praksis i Jordskifteverket for et pragmatisk syn på oppmåling og kartlegging av jordskiftesakene. Dersom ikke Jordskifteverkets oppløring av de ansatte, som kom som et svar på kritikken, førte til endret praksis, så kan denne pragmatiske logikken ha blitt videreført, noe som kan ha vanskeliggjort matrikkelføringen av saker fra jordskifteretten.

1863-loven kan også forstås som en form for institusjonell lagdeling (i henhold til Thelen, 2004) gjennom innføring av brukerbetaling som rasjonerings- og sorteringsmekanisme for

Utskiftningsvesenets tjenester. Det samme gjelder for lovendringene i 1882 som gjorde Utskiftningsvesenet til en særdomstol, og dessuten i noen tilfeller utvidet utskiftningslovens virkeområde til byene. Også lovendringen av 1934 som utvidet Utskiftningsrettens repertoar fra kun rettsendrende oppgaver i form av utskiftning til også å omfatte rettsfastsettende oppgaver i form av grenseganger, kan forstås som institusjonell lagdeling.

Summen av alt dette peker i retning av at særlig de historiske endringene i utskiftnings-/jordskifteloven, og ikke minst praksisen som har blitt utviklet over tid med oppmåling og kartfesting betinget av skjønnsmessige vurderinger av utskiftningsfeltenes betydning og økonomiske verdi, kan være en del av forklaringen på dagens etterslep med matrikkelføring av gamle saker fra jordskifteretten.

Forskningsspørsmål 2 dreide seg om hvem som bør ta ansvaret for matrikkelføring av eldre saker utført av jordskifteretten. Funnene viser at en overvekt av respondentene mente at jordskifteretten burde ta dette ansvaret. Begrunnelsen var at jordskifteretten hadde behandlet saken og burde ha sakene tilgjengelig i et arkiv. Respondentenes argumentasjon om at jordskifteretten burde ha et arkiv med saker, samsvarer imidlertid ikke helt med resultatene fra litteraturstudien: Siden utskiftningsretten de første 100 årene (1859-1957) stod for det meste av kartproduksjonen selv, hadde de behov for arkivering av kart og målebøker. De første 50 årene hadde jordskifterettene, som flere respondenter også hevdet at de burde ha, et sentralisert arkiv for originale jordskiftekart. Deretter ble kartene overført til Riksarkivet, da det var nødvendig med fullgod arkivering av det verdifulle materialet. Som det gikk frem av litteraturstudien, gikk også saker fra jordskifterettene tapt ved konverteringen fra ØK til DEK. Data som opprinnelig ble utarbeidet av jordskifterettene ligger derfor ikke nødvendigvis hos jordskifterettene i dag.

I spørreundersøkelsen skilte vi mellom hvem som bør ta ansvar for at et arbeid med matrikkelføring av gamle saker fra jordskifterettene blir igangsatt, og hvem som bør gjennomføre selve matrikkelføringen. Et interessant funn er at et mindretall av kommunene ønsket dette ansvaret, men flertallet av respondentene ønsket at gjennomføringen av matrikkelføringen skulle gjøres av kommunene. Flere respondenter knyttet spørsmålet om hvem som burde ha ansvar for matrikkelføring av gamle saker, til tidsepoken for saken. De mente at dersom saken ble til i perioden med digitaliseringen fra ØK til DEK, og at sakene gikk tapt i denne perioden, burde Statens kartverk «rydde opp i eget rot» og sørge for at disse blir matrikkelført. I tilfeller hvor saker ikke hadde blitt matrikkelført grunnet kommunenes eget etterslep med matrikkelføring, burde kommunen tillegges ansvaret for slik føring. Et poeng var at dersom Statens kartverk eller kommunen gjennomfører og har ansvar for matrikkelføring av eldre saker fra jordskifteretten, er en god dialog med jordskifteretten helt nødvendig for å tolke kartene. Det ble også påpekt at vanskelighetsgraden av saken fra jordskifteretten bør være av betydning for hvem som matrikkelfører den. I kommuner med lite ressurser kan det være en fordel at Statens kartverk både tar ansvaret for og gjennomfører selve matrikkelføringen, i følge noen respondenter. Videre stilte en respondent spørsmål om en iverksetting av matrikkelloven § 7 kunne ha ført til at noen av de eldre sakene blir matrikkelført.

I forskningsspørsmål 3 stilles det spørsmål om hvem som bør dekke kostnadene for matrikkelføringen av eldre saker utført av jordskifterettene. I arbeidet med denne artikkelen har det ikke blitt utarbeidet et estimat over hvor høye kostnader som kan påregnes for matrikkelføring av eldre saker fra jordskifteretten. Dette kan være et aktuelt tema for videre forskning. Et flertall av respondentene mente at Statens kartverk burde dekke kostnadene for matrikkelføringen av gamle saker fra jordskifteretten. I svaralternativene kunne respondentene, i tillegg til Statens kartverk, også velge kommunene, jordskifteretten, «vet ikke» eller «andre». I fritekstsvarene kom det frem interessante refleksjoner rundt andre som kunne dekke kostnadene, og hvordan dette kunne ordnes rent praktisk. En respondent hevdet at partene burde dekke kostnadene selv, mens andre respondenter argumenterte med at en oppdatert matrikkel har stor nasjonal verdi. Parter som allerede har betalt saksgebyr, bør

ikke pålegges dette igjen, mente noen. Videre ble det foreslått at KMD og DA burde medfinansiere en oppdatering av matrikkelen med gamle saker fra jordskifteretten.

Respondentene foreslo flere finansieringsløsninger. Vi synes spesielt to av disse hovedmodellene for finansiering av matrikkelføringen av de gamle sakene fra jordskifterettene er interessante:

1. Et kvalitetshevingsprosjekt i regi av Statens kartverk.
2. Kommunene, hvor av mange har presset økonomi og mangel på arbeidskapasitet, belønnes med tilskudd (en incentivordning) for hver gamle sak fra jordskifteretten de matrikkelfører.

På spørsmålet om hvem som bør dekke kostnadene for matrikkelføringen av eldre saker utført av jordskifteretten, kan vi som forskere ikke trekke en konklusjon, for dette er et normativt og politisk spørsmål. Vi kan likevel komme med en anbefaling på grunnlag av resultatene fra spørreundersøkelsen og litteraturstudien, og den er at det bør iverksettes et arbeid i regi av de involverte departementene for å finne tjenlige løsninger.

Slik vi har analysert svarene fra respondentene, kan det på forskningsspørsmål 2 konkluderes med at det er et gjensidig og viktig avhengighetsforhold mellom matrikkelmyndigheten og jordskifterettene i spørsmålet om hvem som bør ta ansvar for matrikkelføringen av eldre saker utført av jordskifterettene: Uansett hvem som vil bli pålagt ansvaret, er de avhengig av informasjon eller dokumentasjon fra den andre etaten/domstolen for å få utført oppgaven. Funnene vedrørende forskningsspørsmål 1 viser at denne gjensidige avhengigheten er et resultat både av de historiske linjene som er skissert i litteraturstudien, og av tidligere og nåværende arbeidsfordeling mellom matrikkelmyndigheten og jordskifterettene.

Avslutningsvis gjør vi noen refleksjoner om noen, og i så fall hvilke av av de to finansieringsmodellene som er foreslått. Poenget må være å lage noen mekanismer som gjør det interessant å rydde opp, ved å få matrikkelført gamle saker fra jordskifteretten. Begge finansieringsmodellene som foreslås av respondentene, synes for oss å være aktuelle. Vi ser ikke bort ifra at et samarbeid, gjerne i form av et kvalitetshevingsprosjekt med belønning av kommunene, kan være en god løsning for både forskningsspørsmål 2 om hvem som skal ta ansvar for matrikkelføring av gamle saker fra jordskifteretten, og forskningsspørsmål 3 om hvem som bør finansiere dette. Når det gjelder forskningsspørsmål 2, har vi allerede konkludert med at de involverte departementene bør igangsette arbeidet. Vår anbefaling og konklusjon på forskningsspørsmål 3 er derfor at de samme departementene bør dekke kostnadene som påløper.

For å få en oppdatert matrikkel med god kvalitet må det gjøres flere tiltak enn bare matrikkelføring av gamle saker utført av jordskifteretten. Vi mener likevel at registrering av gamle saker fra jordskifteretten i matrikkelen kan være et bidrag til å få en ensartet og pålitelig matrikkel. Kanskje kan det legges opp til en prosess som det senere kan dras nytte av ved for eksempel oppdatering av gamle saker i matrikkelen fra Statens vegvesen. Det er viktig med oppdatert grunnlagsinformasjon i et register som flere andre registre og samfunnet for øvrig bygger videre på. På denne bakgrunn kan det konkluderes med at eiendomsstrukturen er gammel, mens eiendomsregistreringen fremdeles er ung.

Acknowledgements

Forskningen i denne artikkelen er del av et pågående doktorgradsarbeid. Takk til veilederne, Helén Elisabeth Elvestad, Per Kåre Sky og Einar Hegstad, for gode råd og gjennomlesning. Takk også til to anonyme fagfeller for konstruktive men tidvis også utfordrende kommentarer.

Referanser

- Arthur, W. B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events, *The Economic Journal*, 99(394), 116-131.
- Bachke, A. og Klepp, S. (2009). Trekk ved administrativ utvikling og lovgivning i perioden 1959-2009. I: Ø. Ravna, *Perspektiver på jordskifte* (s. 140-161). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Balslev, S. og Jensen, H. E. (1975). *Danmarks økonomiske opmåling*. Den danske Landinspektørforening. Tilgjengelig fra: [Landmåling og Landmålere \(slaegtsbibliotek.dk\)](https://www.slaegtsbibliotek.dk) (hentet 26.08.2021).
- Bjerva, Ø. J., Holth, F., Reiten, M., Sky, P. K. og Aasen, I. (2016). *Jordskifteloven. Kommentartutgave*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Borgedal, P. (1959). Jordeiendommens historie i Norge. I: T. Grendahl (red.) (1959). *Jordskifteverket gjennom 100 år. 1859-1958* (s. 9-166). Oslo: Det Kgl. Landbruksdepartement.
- Capoccia, G. (2015). Critical junctures and institutional change. I: J. Mahoney og K. Thelen (red.) *Advances in Comparative Historical Analysis* (s. 147-179). Cambridge: Cambridge University Press.
- David, P. A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY, *The American Economic Review*. 75(2), 332-337.
- Dobbin, F. (1994). *Forging Industrial Policy. The United States, Britain and France in the Railway Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grendahl, T. og Solberg, G. (1959). Jordskiftelovene gjennom 100 år (1859-1958). I: T. Grendahl (red.) (1959). *Jordskifteverket gjennom 100 år. 1859-1958* (s. 167-304). Oslo: Det Kgl. Landbruksdepartement.
- Haraldstad, H. S. (2013). Økonomisk kartverk og eiendomsgrenser. Noen erfaringer som jordskiftedommer og tidligere inventør. *Kart og Plan*, 72(4), 255-263.
- Harsson, G. og Aanrud, R. (2016). *Med kart skal landet bygges. Oppmåling og kartlegging av Norge 1773-2016*. Ringerike: Statens kartverk.
- Haugland, A. (2021). Personlig kommunikasjon.
- Hodne, F. og Grytten, O. H. (2000). *Norsk økonomi i det 19. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Innst. S. nr. 200 (1963-64). *Innstilling fra samferdselskomitéen om retningslinjer for arbeidet med et økonomisk kartverk (St.prp. nr.84)*. Samferdselskomitéen.
- Juvkam, O. (1917). *Træk av Utskiftningssvæsenets historie. Særtryk av Tidsskrift for det Norske Utskiftningssvæsen nr. 2 og 3 1917*. Kristiania: Grøndahl & Søns Boktrykkeri.
- Juvkam, O. (1954). *Matrikkelen og matrikkelens vedlikehold. Utsifting III* (2. forkortet utgave). Studentutvalget N.L.H. Vollebekk. Vollebekk/Oslo: Landbruksbokhandelen/Universitetsforlaget.
- Kartverket (2015). *Kurs i matrikkelføring. Den norske eiendomsregistreringens historie*. Hønefoss: Kartverket.
- Kartverket (2021a). *Føringsinstruks for matrikkelen*. Versjon 4.1. Hønefoss. Tilgjengelig fra: <https://www.kartverket.no/eiendom/lokal-matrikkelmyndighet/foringsinstruks-for-matrikkelen> (hentet 19.08.2021).

Kartverket (2021b). *Rundskriv for tinglysing*. Hønefoss. Tilgjengelig fra:
<https://www.kartverket.no/eiendom/rundskriv-for-tinglysingen>

Klepp, S. (1991). Jordskifteverket i år 2000. Historie eller liv laga? *Kart og Plan*, 51(4), 235-237.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Tildelingsbrev 2019*. Kartverket. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommuneforlaget (1988). *Kommunal oppmåling*. Håndbok til delingsloven av 23. juni 1978. Oslo: Kommuneforlaget.

Landbruksdepartementet (1995). *Jordskifteverkets arbeidsrutiner. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet*. M-0654-B. Arendal: Landbruksdepartementet.

Langnes, M. (2009). Fra utskiftningsvesen til jordskifterett – jordskifterettene si historie frå 1800-talet og fram til i dag. I: Ø. Ravna (red.). *Perspektiver på jordskifte* (s. 93-137). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Leiknes, A. og Mjøs, L. B. (2021). Informasjon om eksisterande eigedom. I: A. E. Røsnes (red.), *Arealadministrasjon*. 2. utg. (s. 129-156). Oslo: Universitetsforlaget.

Mjøs, L. B. (2016). *Matrikulær utvikling i Norge*. PhD-avhandling 2016:1, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Institutt for landskapsplanlegging, Ås.

Mjøs, L. B. (2021). Fast eigedom som romleg fenomen. I: A. E. Røsnes (red.), *Arealadministrasjon*. 2. utg. (s. 73-96). Oslo: Universitetsforlaget.

Mjøs, L. B. og Leiknes, A. (2007). Eigedomsmåling og eigedomskart. I: Ø. Ravna (red.), *Areal og eiendomsrett* (s. 657-682). Oslo: Universitetsforlaget.

Mjøs, L. B. og Røsnes, A. E. (2021). Policyar og avgjerder i utviklinga av matrikkelsystemet. I: A. E. Røsnes (red.), *Arealadministrasjon*. 2. utg. (s. 321-347). Oslo: Universitetsforlaget.

Mjøs, L. B. og Sevatdal, H. (2011). Eigedomstvistar og matrikkelsystem. *Kart og Plan*, 71(3), 151–171.

NIVI-analyse (2011). *Kommunene som lokal matrikkelmyndighet- landsomfattende brukerundersøkelse om kvalitet og hovedforhandlinger*. Oslo: NIVI analyse.

Norges Domstoler (2020). *Jordskifterettene*. Norges Domstoler. Tilgjengelig fra:
<https://www.domstol.no/contentassets/73ae7146b4094aa7a55cf4ec915deb2d/jordskifterettene-halvars-2021.pdf> (hentet 16.08.2021).

Norges Geografiske Opmaaling (1916). *P.M. om økonomisk opmaaling av Norge*. Kristiania: Grøndahl & Søn's Boktrykkeri.

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

NOU 1973:31. *Eiendomsdeling, kartforretning m.v.* Landbruksdepartementet.

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

NOU 2002:9. *Jordskifterettene stilling og funksjoner*. Landbruksdepartementet.

- NSD Forvaltningsdatabasen (2021a). Jordskifterettene. Tilgjengelig fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/19648/endringshistorie> (hentet 26.04.2021).
- NSD Forvaltningsdatabasen (2021b). Landbruks- og matdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/19000/endringshistorie> (hentet 09.05.2021).
- Ot.prp. nr. 70 (2004-2005). *Om lov om eigedomsregistrering*. Miljøverndepartementet.
- Paule, T. (1997). *Den økonomiske kartleggingens historie i Norge fram til 1986*. Hønefoss: Statens kartverk.
- Paule, T. (2007). Topografisk og økonomisk kartlegging i Norge. I: Ø. Ravna, *Areal og eiendomsrett* (s. 683-710). Oslo: Universitetsforlaget.
- Prop. 3 L (2012-2013). Endringer i jordskifteloven. Landbruk- og matdepartementet.
- Prop. 101 L (2012-2013) *Lov om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eiendom m.m. (jordskiftelova)*. Landbruks- og matdepartementet.
- PureLogic (2019). *Kvalitet i matrikkelen. Samfunnsøkonomisk analyse*. Hønefoss: PureLogic. Tilgjengelig fra forfatteren.
- Rysstad (2016). Undervisningen i jordskiftet faget 1859-2015. Fra håndverksopplæring til profesjonsutdanning til opplæring i evidensbasert håndverksutøvelse. *Kart og Plan*, 76(2), 144-158.
- Røsnes, A. E. (2021). Introduksjon til arealadministrasjon. I: A. E. Røsnes (red.), *Arealadministrasjon*. 2. utg. (s. 15-43). Oslo: Universitetsforlaget.
- Seue, C. M. de (1878). *Historisk beretning om Norges Geografiske Opmaaling fra dens stiftelse i 1773 indtil udgangen af 1876*. Kristiania: Norges geografiske Opmaaling.
- Sevatdal, H. (2017a) Eigedomsregistrering – matrikulering og tinglysing. I: H. Sevatdal, P. K. Sky og E. Berge, *Eigedomshistorie. Hovedliner i norsk eigedomshistorie frå 1600- talet mot nåtida* (s. 225-263). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sevatdal, H. (2017b) Utskifting/jordskifte. I: H. Sevatdal, P. K. Sky og E. Berge, *Eigedomshistorie. Hovedliner i norsk eigedomshistorie frå 1600- talet mot nåtida* (s. 165-199). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sky, P. K. (2015). Land consolidation in Norway in an international perspective. *Spanish Journal of Rural Development*, VI(1-2), 81-90.
- Skålbones, K. og Waade, A (2009). Utviklingen av landmålingsfaget i jordskiftedomstolen. I: Ø. Ravna (red.), *Areal og eiendomsrett* (s. 569-607). Oslo: Universitetsforlaget.
- Solli, A. (2017) Eigedomshistoria i byane. I: H. Sevatdal, P. K. Sky og E. Berge, *Eigedomshistorie. Hovedliner i norsk eigedomshistorie frå 1600- talet mot nåtida* (s. 264-301). Oslo: Universitetsforlaget.
- Statistisk sentralbyrå (1959). *Statistiske oversikter 1958*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- St.meld. nr. 27 (1975-76). *Om norsk kart- og oppmålingsvirksomhet*. Miljøverndepartementet.
- St.prp. nr. 84 (1963-64). *Om retningslinjer for arbeidet med et økonomisk kartverk*. Samferdselsdepartementet.

Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

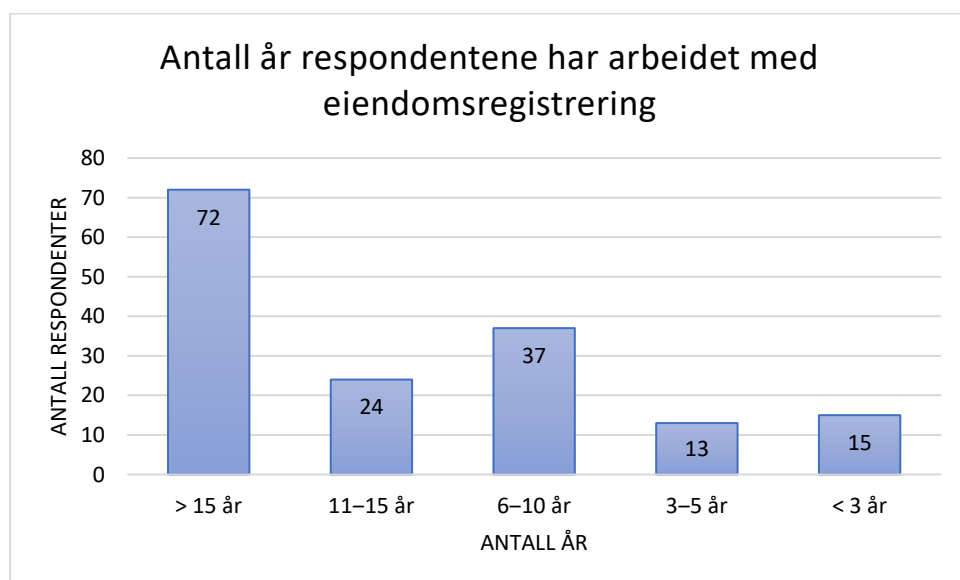
Thelen, K. og Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. I: S. Steinmo, K. Thelen og F. Longstreth (red.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (s. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press.

Trygstad, V. (2020) Matrikkelføring av saker utført av jordskifteretten. *Kart og Plan* 80(4), 239-256.

Trygstad, V. (2021). The backlog of cadastral records of older cases conducted by the land consolidation court in Norway. Manuskript.

Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Second edition. Thousand Oaks: Sage Publications.

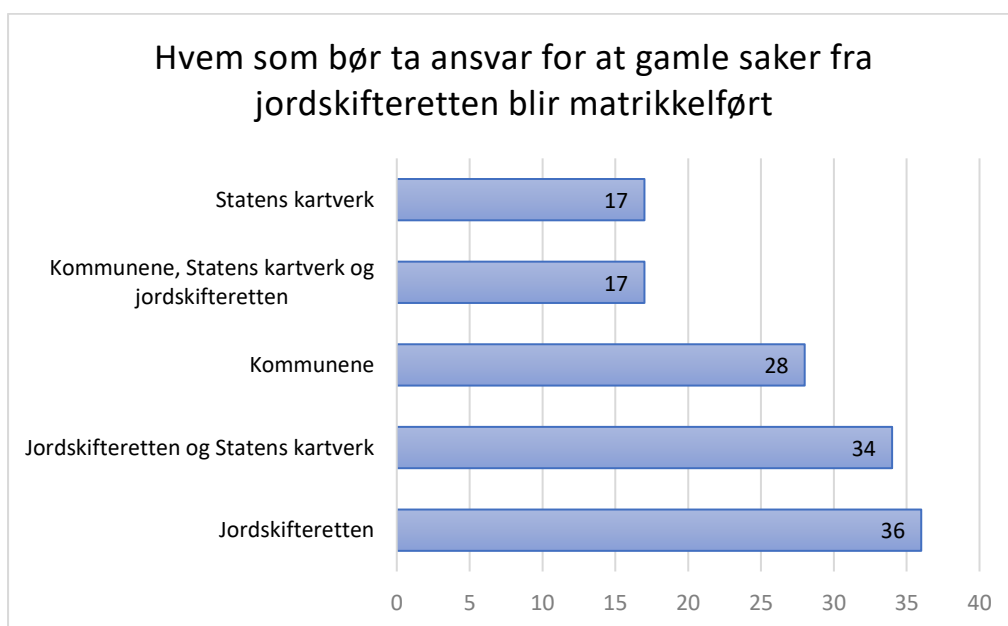
Figurer



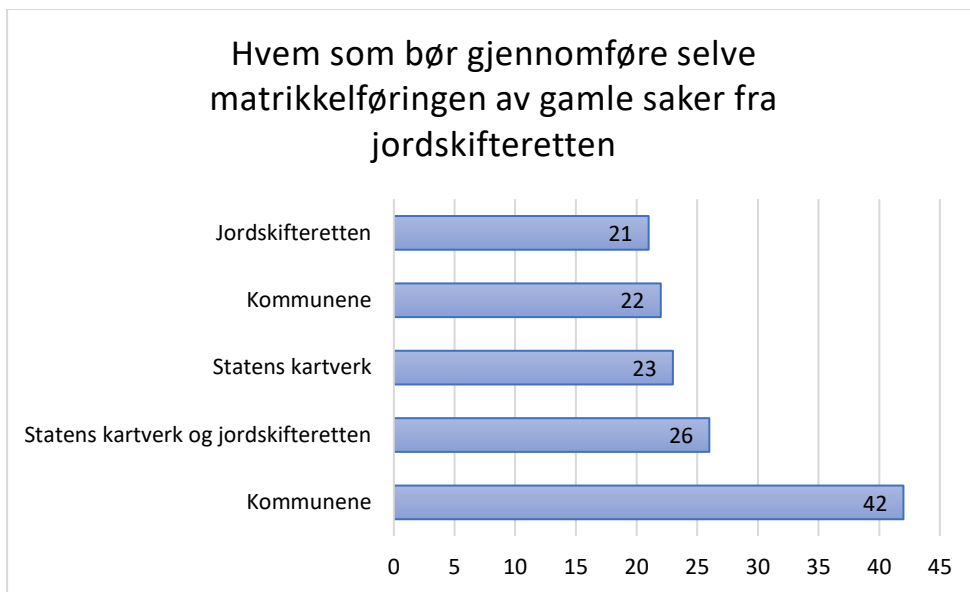
Figur 1. Respondentenes erfaring med eiendomsregistrering.



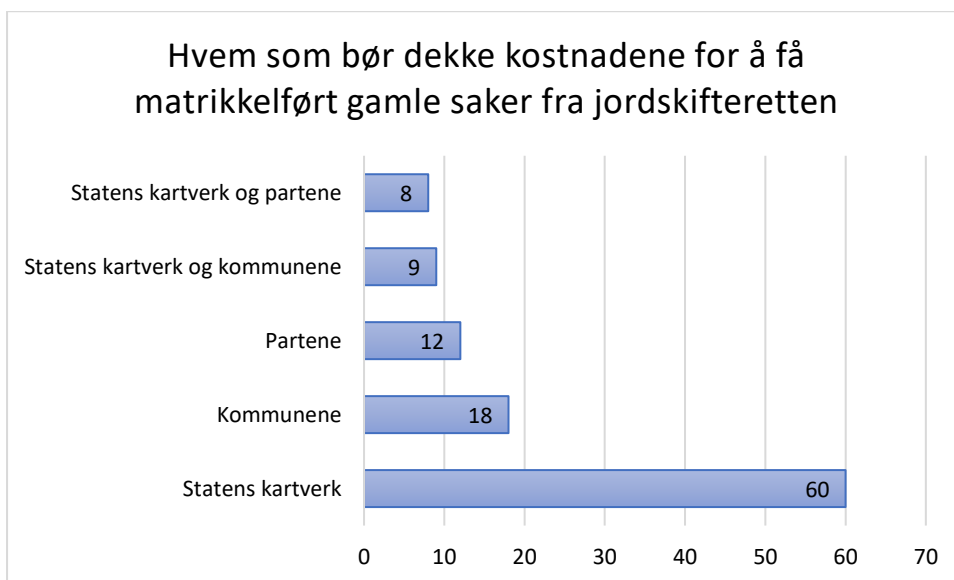
Figur 2. Hva som gjør matrikkelføring av gamle saker fra jordskifteretten krevende.



Figur 3. Ansvar for at eldre saker fra jordskifterettene blir matrikkelført.



Figur 4. Hvem som bør gjennomføre selve matrikkelføringen av gamle saker fra jordskifterettene.



Figur 5. Hvem som bør dekke kostnadene for matrikkelføring av gamle saker fra jordskifterettene.