

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 tillatelse 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. Digital 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 eiendommer, 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 omtvista 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, servitutt og gjerdeloven kan velge at skjønnet kan holdes av jordskifteretten.

partene, og mindre bruk av prosessfullmektig. Rettsbøkene er ikke skrevet med forskerens behov for øye. Datateknologi gjør det enklere for jordskifteretten å produsere dokumenter som partslisters, kart og beregninger i 2005.

Virkemiddelbruk

Virkemiddelbruken i form av hvilken bokstav i jordskifteloven § 2 som er anvendt i saken, forteller hva jordskiftesaken har gått ut på. I noen saker hvor det har vært flere problemer som er løst, kan det være vanskelig å

angi hva som er hovedvirkemiddelet (altså hva som var hovedproblemet). For alle sakene i 2005 og en del av sakene fra 1985 finnes et angitt hovedvirkemiddel i saksstatistikken. Rettsbokføringen er av varierende kvalitet, og i en god del saker har dommeren ikke angitt hjemmel. Jeg har derfor angitt brukte virkemiddel etter en vurdering av sakens innhold. Tabell 2 viser prosentvis fordeling og forekomst av hovedvirkemiddel i sakene og virkemidler brukt i saken i 1985 og 2005. Forekomsten av virkemidler er dermed en optelling 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 kulturlandskapshensyn 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.

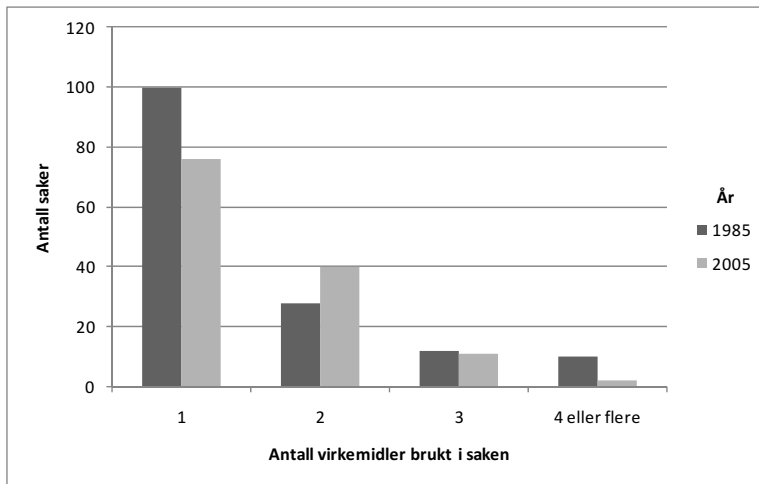
Grensegang eller rettsutgreiing er sentral i svært mange av sakene jordskiftedomstolene behandler, enten som selvstendig sak eller rettsfastsetting som første del av en rettsendrende sak. Opptellingen over brukte virkemidler viser at over 87 % av alle saker i 2005 har en rettsfastsettende del. Dette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

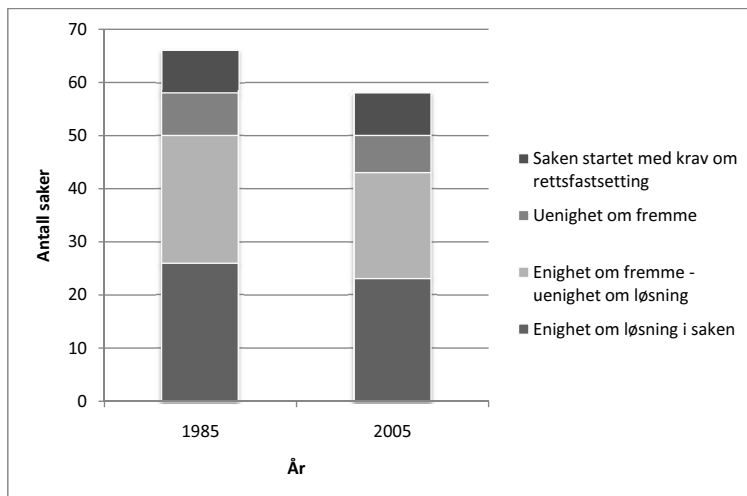


Figur 1 Antall jordskiftesaker, fordelt etter år og antall virkemidler brukt i saken og år (N = 279)

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 grenseang 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 rettsdrende 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 Rettsdrende 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	

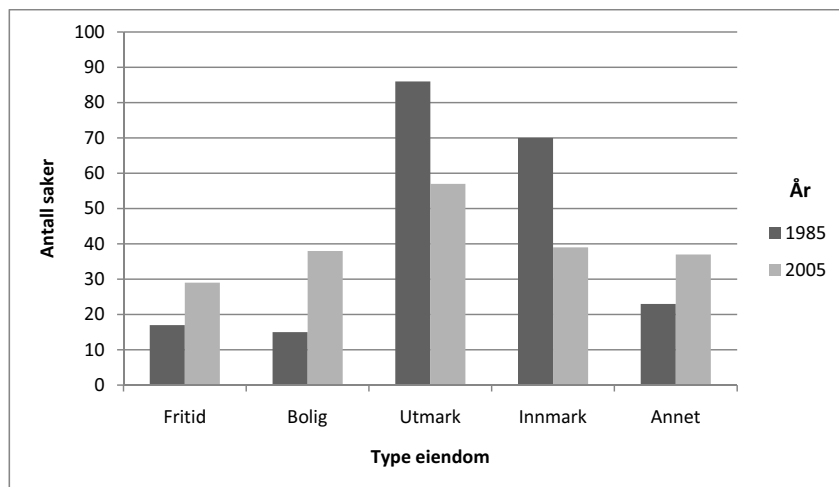
Arealbytte og jordfordeling er vesentlig mindre konfliktfylt, selv om det også for arealbytte har endret seg noe i retning av økt uenighet fra 1985 til 2005. For jordfordeling etter § 2 bokstav f er bakgrunnen slik jeg allerede har nevnt, gjennomføring og overskjøting av tilleggsjord, med minimalt av konfliktpotensial. 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)

Ar	Hovedvirkemiddel	Antall parter i saken		Herav med postadresse	
				i kommunen	utenfor 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 virksomhet 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 interessekonflikter 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 vegeer.

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, matrikkelføring og tinglysing gjør den attraktiv også i «enklere» 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 veggen. 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. & Sevattal, 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 vegger. 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 einskilde
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 samfunnsvitenskapleg 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.