

EIGEDOMSTEORI

**Innføring i samfunnsvitskapeleg teoritilfang
for utøving av egedomsfag**

av

Hans Sevatdal, Per Kåre Sky og Erling Berge

**NORGES MILJØ- OG BIOVITENSKAPELIGE UNIVERSITET
FAKULTET FOR LANDSKAP OG SAMFUNN
INSTITUTT FOR EIENDOM OG JUSS
ISBN 978-82-575-1640-6**

INNHALD	ii
Figurliste	iv
Forord	v
E-Bok utgåve 2019	vi
KAP. 1 OM EIGEDOMSFAG, TEORI OG HANDLINGSKUNNSKAP	1
1.1. Innleiing	1
1.1.1. Måla med framstillinga	1
1.1.2. Rammevilkår og åtferd	4
1.1.3. Eigedomsfag som akademisk aktivitet	6
1.1.4. Oppsummering – så langt	9
1.2. Om teorikunnskap og handlingskunnskap	12
1.3. Teoritilfanget - ein oversikt	15
1.3.1. Ulike perspektiv på eigedom og eigedomsrett	15
1.3.2. Teoritilfang og litteratur	21
1.4. Avslutning	28
KAP. 1-B OMGREPET STRUKTUR	38
KAP. 2. INSTITUSJONAR OG METAFORAR	43
2.1. Innleiing	43
2.2. Institusjonar	43
2.3. Institusjonar i eigedomsfagleg perspektiv	46
2.4. Metaforar, modellar og spel – snarvegane til innsikt	49
2.4.1. Generelt	49
2.4.2. Spelet om allmenningen, eller ”allmenningens tragedie”	51
2.4.3. Fangens dilemma	55
2.4.4. Fellesløysingar, uthalar-spelet og gratispassasjeren	56
KAP. 3. MEIR OM INSTITUSJONAR	60
3.1. Regulerande, normative og kognitive aspekt ved institusjonar	60

3.2.	Institusjonar ut frå økonomisk tilnærming	62
3.3.	Føresetnader om åtferd og transaksjonskostnader	67
3.4.	Uformelle institusjonar, formelle institusjonar og tvangsmakt for gjennomføring	73
KAP: 3-B LITT OM Å ANALYSERE INSTITUSJONAR		79
KAP. 4. INSTITUSJONELLE ANALYSAR AV FAGLEGE PROBLEM-STILLINGAR		83
4.1.	Innleiing	83
4.2.	Kjøp/sal og leige av landbrukseigedom	84
4.2.1.	Generelt	84
4.2.2.	Institusjonar og transaksjonskostnader. Skisse til analyseopplegg	88
4.3	Kjøp/sal og leige av anna eigedom	93
4.4.	Jordskifte	93
4.5.	Offentleg grunnnervv og oreigning	100
4.6.	Offentleg planlegging og private utbyggingsprosessar	102
4.7.	Refleksjonar om rettferd	103
4.7.1.	Litt allment tankegods	103
4.7.2.	John Rawls	106
4.7.3.	Relevante problemstillingar	108
KAP. 5. FORHANDLING SOM VERKEMIDDEL FOR EIENDOMS-UTFORMING		111
5.1.	Innlending	111
5.2.	Hovedtypar av forhandling	111
5.3.	Meglingsatferd	114
5.4.	Forhandling og megling i jordskifteretten	114
5.5.	Fysisk planlegging og forhandling	118
5.6.	Grunnervv og forhandling	120
5.7.	Avslutning	122
Litteratur		124

FIGURAR

Figur 1. Regima og arealbruk	32
Figur 2. Regima og eigedomsforhold	33
Figur 3. Verkemiddel, regimer og endringar i arealbruk og eigedomsforhold	35
Figur 4. Sambandet samfunnsstruktur – aktør	39

FORORD

I 1989 ga instituttet ut publikasjonen «Perspektiver på eiendom», redigert av Kjetil Steinsholt. Det var, som tittelen antydgar, eit breitt anlagt utsyn over institusjonen eigedomsrett, frå ulike faglege ståstader. Det har vore flittig brukt sidan, og vil bli brukt framover også. Det har etterkvart vist seg nødvendig med ei meir fagleg integrert framstilling av sentrale delar av eigedomsteorien, ei framstilling som i større grad støyper ulike delar av eigedomsteorien saman, og målrettar framstillinga mot profesjonelle problemstillingar. Første freistnad på ei slik framstilling vart publisert av Sevatdal og Sky i 1999, med tittelen "Innføring i eigedomsteori".

Denne publikasjonen er ei omarbeiding og utviding av arbeidet frå 1999. Framstillinga er primært retta mot undervisning på mellomnivået for eigedoms- og planfagstudentane ved Institutt for landskapsplanlegging ved NLH. Vi tar sikte på å gi studentane ei innføring i samfunnsvitskapeleg teoritilfang som er relevant og viktig i eigedomsfaget. Det er lagt stor vekt på å presentere og drøfte viktige omgrep og samanhengar mellom omgrep. Framstillinga er meint å skulle gi eit vesentleg kunnskapstilfang i seg sjølv, men er og i høgste grad meint som ei innføring som skal vidareførast. Dels i form av vidare lesing av teori, og dels i form av å ta det med seg vidare i studiet, også i andre emne enn eigedomsfag, og sjølvsagt ut i profesjonelt virke.

Ei profesjonsorientert samanstøyping av teoritilfang frå ulike akademiske disiplinær er vanskeleg og risikabel. Det er uråd å vere fagleg sterk på så mange ulike felt, og innsikta og framstillinga kan fort bli lettvinnt, i verste fall misforstått. På den andre sida er det potensielt fruktbart og nødvendig, heilt enkelt fordi spesialistane i dei ulike disiplinane sjeldan har innsikt i den tverrfaglege røyndomen der problema skal løysast, og endå sjeldnare set seg saman med profesjonsrepresentantar for å støype kunnskapen saman i profesjonell handlingsretta form.

Vi er særst takksame for kritikk og tilbakespel frå studentar og andre som les arbeidet, med tanke på seinare revisjonar.

Kapittel 1 til 4 er skreve av Hans Sevatdal, kapittel 5 av Per Kåre Sky.

Ås-NLH, våren 2003.

Hans Sevatdal

E-Bok utgåve 2019

Hans Sevatdal gjekk bort hausten 2015 i slutføringa av boka om Eigedomshistorie (Sevatdal, Sky og Berge 2017). Ved sida av eigedomshistorie hadde han eigedomsteori som sitt viktigaste interesseområdet. Dette materialiserte seg først i Sevatdal og Sky (1999). Alt i 2003 kom ei ny utgåve (Sevatdal og Sky 2003). Denne treng no ei oppdatering. Det vil vi etter beste evne gjere i Hans si ånd.

I denne ebokutgåva har vi lagt vinn på å oppdatere litteraturreferansane ved å gi fullstendige referansar slik at det er lettare å finne fram til litteraturen det er referert til. For 2 sentrale bøker, Scott si bok «Institutions and Organisations» og Rawls si bok «A Theory of Justice», har det kome nye reviderte utgåver i høve til dei som Hans Sevatdal nytta. Referansane er endra og sitata korrigert i tråd med desse utgåvene sidan dei er lettare å få tak i og utgjer klare forbetringar totalt sett. Erling Berge har skrive tillegg til kapitla 1 og 3 der nokre av omgrepa vert utdjupa. Kapittel 4 er oppdatert i høve til ny lovgjeving (konsesjonslov og jordlov). Per Kåre Sky sitt kapittel 5 er utvida og revidert i høve til ny jordskiftelov frå 2016 og med inkludering av nyare litteratur omkring forhandlingar. Generelt vil vi gjere merksam på at ein del relevant «grå» litteratur no er tilgjengeleg i publikasjonsseriane til Fakultetet for landskap og samfunn sitt Center for Land Tenure Studies. Sjå <https://www.nmbu.no/en/faculty/hh/research/centers/clts/research>.

Ås-NMBU august 2019

Per Kåre Sky

Erling Berge

KAPITTEL 1. OM EIGEDOMSFAG, TEORI OG HANDLINGSKUNNSKAP

1.1. Innleiing

1.1.1. Måla med framstillinga

Målet med framstillinga er kort sagt å etablere ei samfunnsvitskapeleg plattform for eigedomsfaget. Termen ”*eigedomsfag*” er ikkje eit vanleg brukt ord, det gir ikkje meiningsinnhald slik utan vidare. Her skal vi i utgangspunktet knyte det til ein eller fleire profesjonar, dvs. at det handlar om ei eller anna form for yrkesutøving. Slik sett peikar det altså mot ein konkret aktivitet som kan knytast til visse yrke, så som jordskiftedomar, eigedomsforvaltar, eigedomslandmålar og i ein viss grad arealplanleggar. Termen *eigedomsfag* blir også brukt som nemning for akademisk verksemd, dvs. forskning og utdanning retta mot utdanning til slik yrke. I den samanhengen kan vi seie at det er ein *profesjonsorientert akademisk disiplin*.

Ein annan term vi må ha med oss er ”*eigedomsforhold*”. Dette ordet er meir kjent, og blir brukt nokså lauseleg som utgangspunkt for å karakterisere eigedomane og rettsforholda til fast eigedom, gjerne innan eit bestemt geografisk område. Vi seier t.d. at eigedomsforholda i ei bygd eller grend er prega av småbruk og småbrukarar, eller at eigedomsforholda i utmarka på Vestlandet er prega av teigdeling og sambruk. Her skal vi gje omgrepet ”*eigedomsforhold*” eit meir presist innhald, og seie at det inneheld tre element; 1) *eigedomsstruktur*, 2) *eigarstruktur* og 3) *rettighetsstruktur*.

- 1) Eigedomsstruktur gjeld eigenskapar ved eigedomane, så som storleik, form, talet av teigar pr. eigedom. Vi oppfattar altså eigedomen som eit fysisk objekt, og det er eigenskapar ved dette fysiske objektet som ligg i nemninga eigedomsstruktur.
- 2) På tilsvarande måte er det med eigarstrukturen, det går på eigenskapar ved eigaren, t.d. om han er ein fysisk eller ein juridisk person (menneske eller organisasjon), om han er offentlig eller privat, mann eller kvinne, eller andre eigenskapar som alder, yrke, bustad.
- 3) Rettighetsstrukturen går på eigenskapar ved den retten eigaren har i høve til eigedomen; kva *slag* rett han har. Nå må det med ein gong seiast at omgrepet ”*eigar*” ikkje er godt dekkande for det vi eigentleg er ute etter her. Det ville vere meir

dekkande å bruke ordet ”rettshavar”, fordi det eigentleg er denne personen sin rettslege posisjon i høve til objektet (eigedommen) det går på, og den kan godt vere at denne posisjonen består i å vere innehavar av, dvs. ”eige” ein bruksrett, ein leigerett osv. Når vi talar om rettighetsstruktur så gjeld det kort og godt alle slag rettslege posisjonar som har sin basis i eigedomsretten, og når vi snakkar om eigar så er det alle slag ”personar” som kan ha eller har ein rett av slik karakter vi meiner.

Eigedomsfag omhandlar det å *gjere eit eller anna med eigedomsforholda*, dvs. med eigedomsstrukturen, eigarstrukturen og rettighetsstrukturen. Det kan vere så enkelt (i tydinga lite endring) som å *registrere og kartlegge* korleis forholda *de facto er*, og å formidle informasjon om dette. Matrikulering og tinglysing er døme på slikt, det er såkalla *eigedomsregistrering*. Men i dei same systema (matrikkel og tinglysing) ligg det også to andre element av langt meir aktiv art; det å *danne eigedomsobjekt* (t.d. ved deling eller samanslåing) og det å *formalisere* denne eigedomsdanninga i det legale systemet gjennom tinglysinga. I ein viss forstand er det slik at ein eigedom som ikkje er matrikulert og ikkje tinglyst eigentleg ikkje er blitt til; det er registreringa som skaper eigedomane.

Døme på andre profesjonelle aktivitetar som ”gjer noko” med eigedomane er eigedomsutforming og -omforming gjennom jordskifte, og grunnverv i form av oppkjøp eller oreigning (ekspropriasjon).

Planlegging etter plan- og bygningsloven, utøving av jordpolitikk i form av praktisering av jord- og konsesjonslovene, praktiseringa av ulike lover om natur- og kulturvern o.l. har sjølvstøtt ei dominerande offentleg forvaltningsmessig side, men har også normalt viktige eigedomsfaglege komponentar i seg. Tomteinndelinga i ein reguleringsplan er samtidig eigedomsdanning.

Innan eigedomsfaget skil vi gjerne mellom dei meir underliggende mekanismane (1) som driv og som påverkar omformingsprosessane på den eine sida, og (2) konkret, profesjonell eigedomsomforming på den andre. Mekanismane som driv omforminga (1) kan vere direkte *eigarinitierte* aktivitetar så som krav om jordskifte, kjøp og sal, arv og skifte, oppdeling, samanslåing og bytte, men det kan og vere *offentlege mekanismar* i dei politiske og administrative systema på ulike nivå; jordpolitikken etter jordlov og konsesjonslov på den

eine sida og planlegging og arealbrukskontroll etter plan- og bygningsloven på den andre, kan vere døme på dette.

Den profesjonelle utøvinga av eigedomssomforming er samanvove med desse mekanismane på ulike måtar, men i det store og heile er det mogleg å skilje så nokolunde mellom desse to aktivitetane (1) og (2): Motorvegen blir planlagt og utforma av vegstyremaktene og *deretter* startar det eigedomsfaglege grunnervet; eigedomsstrukturen har blitt utenleg gjennom oppdeling over lang tid, eller gjennom økonomiske eller tekniske endringar, og *deretter* blir det kravd jordskifte; ein reguleringsplan blir utarbeidd av offentlege eller private ekspertar, vedtatt av politiske organ og *deretter* startar eigedomsutforminga gjennom oppdelinga av tomter; osv. Sjølv om dei ulike mekanismane og delprosessane både i offentleg og privat sektor kan vere samanvove med kvarandre på ulike måtar, er det som regel nødvendig å kunne isolere dei til ein viss grad, m.a. fordi dei formelle prosedyrereglane kan vere særskilte for ulike delprosessar. Tre ulike sett av prosedyrereglar kan utskiljast nokså greitt: 1) Reglane for offentleg forvaltning (forvaltningsretten) står sentralt i offentlege reguleringsprosessar, medan 2) forhandling og avtalerett er sentrale m.o.t. eigedomstransaksjonar. For jordskifte og oreigningsskjønn er 3) reglane for framgangsmåten i domstolane dei sentrale prosessreglane.

Framstillinga i denne boka har grodd fram som søk etter forbetring av det teoretisk grunnlaget for eigedomsfaget. Eigedomsfaget er her forstått dels direkte som eigedomssomforming, og meir indirekte som innsikt i og medverknad i aktivitetane og mekanismane som ”driv” omformingsprosessar. Det kan vere grunn til å presisere at det teorigrunnlaget vi tenkjer på stort sett er *samfunnsfagleg* teoritilfang. Det finst også meir teknisk/økonomisk og naturfagleg teoritilfang i eigedomsfaget, som t.d. kan gå på bonitering og korleis eigedomane bør utformast under ulike naturgitte, driftsmessige, økonomiske og tekniske føresetnader, men dette vil ikkje bli tatt opp eksplisitt her. Det er på ein måte parkert på sidelina, men vi må vere klar over eksistensen av denne dimensjonen også.

Arbeidet starta med freistnader på å finne ei fornuftig teoretisk plattform for eigedomsutforming forstått som jordskifte som ein slag ”kjerneaktivitet”, men utvikla seg raskt til å til å omfatte andre delar av eigedomsfaget, så som jordpolitikk, grunnerv, oreigning og eigedomsregistrering. I vidaste forstand gjeld arbeidet utviklinga av eit teorigrunnlag, eigentleg ikkje som eit mål i seg sjølv, men som eit *analytisk verktøy for å*

forstå og arbeide i dynamikken m.o.t. innehav, eigarskap, kontroll av, tilgang til og bruk av areal og arealtilknytte ressursar. Med dette perspektivet er det klart at samanhengen mellom eigedomsfag og arealplanlegging blir eit sentralt tema.

Utgangspunktet for arbeidet låg altså i ei oppfatning av at den samfunnsvitskapeleg teoribasen var utilfredsstillande. Det utilfredsstillande låg - og ligg vel til dels framleis - først og fremst i det fragmenterte kunnskapsunderlaget. Med det meiner eg at ein ikkje greier å støype saman det teoretiske kunnskapstilfanget frå ulike disiplinær på slik måte at det blir operativt i handlingsorientert forstand. Denne fragmenteringa pregar den akademisk aktiviteten, særleg undervisninga, det pregar den offentlege politikk- og regelutforminga og det pregar profesjonsutøvinga. Det manifesterer seg på ymse vis; undervisning splitta på kurs og emne utan god nok samanheng, inkonsistent og tildels motverkande lovgjeving, og lite reell og målretta samordning mellom dei ulike offentlege organa der lovene og politikken blir utforma og ulike organ på ulike nivå der praktiseringa skjer. Ei særskild viktig side er mangelen på *systematisk etablering av kunnskap om kva slag motivasjonssystem som reelt blir forma av det samla knippet av lovgjeving, praktisering og økonomiske verkemiddel*. Sagt på ein annan måte: Det synest å vere lagt lite vekt på å forstå korleis summen av rammevilkår påverkar folks åtferd m.o.t. transaksjonar med, og bruk av fast eigedom. Innan profesjonsutøvinga er det ofte høg teknisk og juridisk instrumentell kompetanse, medan det ofte skortar på meir teoretisk og prinsipiell forståing av samanhengar.

Denne problemforståinga vil prege framstillinga mi vidare, på den måten at eg legg hovudvekta på å framstille eit ”knippe” av rammevilkår for åtferd og profesjonsutøving innan eigedomsfaget. Dette betyr likevel ikkje at eg har ambisjonar om å klare å dra opp eit heilsleg system for forståing; *det er knapt mogleg for nokon. Målet er kort og godt å forbetre teorigrunnlag som underlag for innsikt og som underlag for handling, og i praksis betyr det i stor grad å studere rammevilkåra for aktøråtferd.*

1.1.2. Rammevilkår og åtferd

Innsikt i korleis rammevilkåra formar, eller utgjer om ein vil, motivasjonssystem som styrer folks åtferd er sjølvsgatt fundamental for lovgjevarar, sentrale politiske og administrative organ, og for utøvande organ. For alle desse ligg som oftast måla nett i det å påverke handlingar; å få aktørar til å handle annleis enn dei elles ville gjort; dels ved å endre rammevilkåra for individuelle val og dels ved direkte intervensjon. I praksis skjer dette først

og fremst gjennom utforming av lover og reglar, praktisering av desse, og etablering og bruk av økonomiske verkemiddel. Dersom ein t.d. ønskjer at arealbrukskonfliktar helst bør løysast gjennom forhandlingar, må ein syte for rammevilkår som gjer at forhandlingsløysingar viser seg som tenlege for aktørane. *I ein sum dreiar det seg om å lage system som med minst mogleg kostnad fremmar visse, meir eller mindre klart presiserte mål.*

Ein privat aktør har andre problem i forhold til rammevilkåra. Han har sine egne mål, og for han blir det ofte spørsmål om å finne ut av 1) kva slag rammevilkår han faktisk har, og 2) korleis han mest rasjonelt bør handle i forhold til desse for å oppnå det han vil. Når han har funne ut av rammevilkåra kan han velje ulike strategiar; han kan innrette seg lojalt etter reglane, dvs. gjere slik lovgjevarane vil, han kan freiste å omgå reglane på ymse vis, m.a. ved å søke dispensasjon dersom det er mogleg, han kan freiste å endre reglane til sin fordel, eller han kan forhandle dersom det er mogleg og han har noko å forhandle om og nokon å forhandle med.

Ein aktør, enten han nå er privat eller offentleg, vil ofte finne at det er vanskeleg og kostbart å skaffe seg nødvendig informasjon om dei relevante elementa og å sette informasjonen saman til ein heilskap han med fornuft kan handle ut frå. La oss ta ein potensiell kjøpar av eit gardsbruk på den frie marknaden: Han vil måtte legge ned mykje arbeid i å finne ut om det er odel på eigedomen, kven som har odelsrett og om dei som har slik rett vil kome til å bruke den eller ei. Vidare må han sette seg inn i reglane for konsesjon, og ikkje minst korleis desse reglane har blitt praktisert lokalt, og kan tenkjast å bli praktiserte i hans tilfelle, korleis det har seg med maksimalpris, eventuelt bu- og driveplikt, mulighetene for ulike slag drift av eigedomen, kvotesystem i visse produksjonar som t.d. mjølkeproduksjonen, og offentlege planar og restriksjonar for arealbruken i området. Når han har funne ut korleis desse og andre rammevilkår faktisk *er*, må han kanskje vurdere sannsyn og muligheter, og omsider kome fram til handlingsalternativ. Dette kostar tid og pengar, kanskje også ubehag og oppofringar av anna slag. Alle desse oppofringane er ein del av det vi kallar *transaksjonskostnadene*, men berre ein del. Andre kostnader som vil kome i samband med transaksjonen vil t.d. gjelde forhandlingane med seljaren, og det som eventuelt måtte vere nødvendig for å trygge at seljaren vil oppfylle avtalen. Kjøpesummen reknast derimot ikkje som ein del av transaksjonskostnadene. *Storleiken på transaksjonskostnadene må reknast å vere ein særskild viktig del av rammevilkåra.*

1.1.3. Egedomsfag som akademisk aktivitet.

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

Nå må det med ein gong seiast at vi ikkje stiller på bar bakke når det gjeld å kombinere kunnskapstilfang frå ulike akademiske disiplinær, slikt blir stadig gjort, t.d. innan jus og økonomi. I den engelskspråklege verda har det vokse fram eit emneområde som kallast "Law and Economics", som kombinerer dei to disiplinane jus og økonomi.. Noko tilsvarande er i ferd med å skje hos oss, under nemninga "Rettsøkonomi", og manifesterer seg m.a. i produksjon av lærebøker, jf. boka "Rettsøkonomi" av Eide og Stavang (2001). På dansk snakkar ein om «Rets- og kontraktsøkonomi», jf. Raaschou-Nilsen og Foss (1997), «Indledning til rets- og kontraktsøkonomi». På svensk er nemninga tilsvarande norsk, "Rättsekonomi", og her har ein, på visse områder, kome langt med å operasjonalisere analysemodellar innan rettsøkonomi i retning av egedomsfaglege, profesjonsorienterte problemstillingar. Eit sær sentralt arbeid i så måte er boka (dr. avhandling) "Förfaranden vid Planering och Markåtkomst; En Rättsekonomisk Analys", Ekbäck (2000).

La oss resonnerer litt teoretisk kring eit typisk egedomsfagleg emneområde: «*egedomsregistrering*». Dette omfattar mange aktivitetar: 1) Egedomsdanning, dvs. den reelle og formelle skapinga av egedomseiningar, enten det nå skjer gjennom deling eller samanslåing av eksisterande egedomar, eller på andre måtar. 2) Det å tildele dei nye egedomseiningane ein unik identifikasjon. 3) Oppmåling og kartlegging. 4) Innføring (matrikulering) av egedomane og informasjon om dei i eit registersystem (matrikkel). 5) Innføring (tinglysing) av rettsforhold, inkludert eigaridentitet i eit anna registersystem (grunnboka).

I tillegg kjem innsamling, registrering og formidling av informasjon av anna slag om eigedomane; økonomiske data til hjelp ved taksering og verdsetting, bygningsdata, plandata osv.

Dette verkefeltet – som vi altså i mangel av eit betre ord kallar ”eigedomsregistrering” – har vi for det første ikkje nokon samla, godt dekkande term for, og dermed har vi også problem med å oppfatte, og i særleg grad å formidle meiningsinnhaldet – dvs. den mentale førestellinga - i det omgrepet termen skal dekke. (NB. Eit omgrep er ei mental førestilling om konkrete eller abstrakte objekt. Ein term er nemninga - namnet - på omgrepet.)

For det andre er eigedomsregistrering i stor grad blitt oppfatta – og undervist og formidla i annan samanheng – nokså snevert frå ein teknisk og ein juridisk synsvinkel. Enkelt sagt; det har blitt identifisert som eit landmålarmessig og juridisk handverk. *Det* er det sjølvsagt, men det er også noko mykje meir. Eigedomsregistrering handlar om særst viktige delar av det vi kunne kalle ”eigedomsrettens infrastruktur”. Den er ein føresetnad for å få eigedomsretten til å bli ein fungerande økonomisk, sosial, juridisk og politisk røyndom i samfunnet. Kort sagt, få eigedomsretten til å fungere i kvardagslivet. Klart og særst velformulert er dette aspektet artikulert og formidla av den peruanske økonomen Hernando de Soto, jf. boka *The Mystery of Capital* (Soto 2000), med den talande undertittelen ”Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else”. Poenget mitt her er at forskning og formidling av emnet eigedomsregistrering må innehalde noko meir enn juridisk og teknisk handverk, det må innehalde samfunnsvitskapeleg kunnskapstilfang som gjer at ein kan forstå *kvifor* på ein betre måte, og dermed også få eit betre grep på *korleis*.

I tråd med det som hittil er sagt er det to tilhøve som for meg synest viktigast på det akademiske planet:

1) På den eine sida det at teoribasen for faga våre er svakt utvikla, internasjonalt så vel som nasjonalt. Med det meiner eg at undervisning og forskning primært er retta mot handling for endring på ein direkte og instrumentell måte. Aktiviteten går mykje på fagutvikling, opplæring og trening i direkte bruk av juridiske, økonomiske og tekniske verkemiddel for å styre arealbruk, endre arealbruk, endre eigedomsforhold, utforme driftseiningar osv.

Slik innsikt i korleis eigedoms- og rettighetsstruktur bør formast i konkrete tilfelle, og direkte opplæring i å bruke tekniske, økonomiske og juridiske verktøy for å oppnå dette er heilt nødvendig og vel og bra, men denne opplæringa blir tildels hangande i lufta, dersom kunnskapsbasen for å forstå aktørane si åtferd som årsak-verknadssamanhengar er svakt utvikla. Ofte er det slik at sjølv om ein teoretisk kunnskapsbase er etablert innan eitt fagområde, så greier vi i alt for liten grad å integrere denne teoretiske innsikta i den handlingsretta opplæringa. Vi underviser t.d. godt og grundig om bakgrunnen for lovreglar, og om korleis offentlege vedtak om arealbruk skal kome i stand på mønstergyldig korrekt måte. Men vi har svakare grep på det å forstå korleis og kvifor folk handlar som dei faktisk gjer med areal og eigedom, og korleis ein får folk til å etterleve planvedtaka. Her må både studentar og yrkesutøvarar nærast intuitivt freiste å bruke kunnskap frå andre fagområder på "sine" praktiske utfordringar. På internasjonale og nasjonale fagkongressar innan emnekrinsen jordskifte, matrikellære og verdsetting vil dei aller fleste foredrag omhandle det instrumentelle innan jus, økonomi, teknologi osv., medan ein forsvinnande liten del av tida og den mentale energien går med til det vi her kallar teoretiske grunnlagsproblem, eller til transformering av teoretisk innsikt frå relevante samfunnsfag inn i «våre» fag og problemstillingar.

2) På den andre, og positive sida, kan vi konstatere at det har skjedd og skjer viktig teoriutvikling og ikkje minst *forståeleg formidling* – også for andre enn spesialistar - innan samfunnsvitskapelege disiplinar og emne som har mykje å gi i våre handlingsretta problemstillingar. Som viktige døme kan eg nemne : 1) Teori om institusjonar, gjerne kopla saman med økonomisk teori under namnet "institusjonell økonomi", alternativt «political economy». 2) Teori om kollektiv handling («collective action»), og 3) teori om felles eigedom. Det siste er vel eigentleg betre kjent under den engelskspråklege nemninga "common property", eventuelt med "economics" hekta på. Teoritilfanget innan desse tre områda bygger i sin tur på mange ulike disiplinar; først og fremst økonomi med utgangspunkt (men berre utgangspunkt) i neo-klassisk økonomi, men også åtferdspsykologi, sosiologi, sosialantropologi, statsvitskap og spelteori for å nemne nokre.

Innleiingsvis vil eg her legge til eit par andre viktige emneområde; det gjeld 4) forhandlingsteori og 5) visse emne innan moralfilosofien, særleg problemstillingar kring omgrepet «rettferd». Vi skal kome tilbake til dette, her skal det berre seiast at aktørane si oppfatning av kor rettferdig ein prosess er, vil vere tungt handlingsbestemmande for deira

åtferd i prosessen. I oreigningssaker (ekspropriasjonssaker) t.d., som altså går ut på å ta eigedom frå folk med tvang, men og i jordskiftesaker, vernesaker og reguleringssaker, vil folk bli vonde og vanskelege å ha med å gjere dersom dei kjenner seg urettvist behandla. Det å lette gjennomføringa av slike prosessar er korkje den einaste eller viktigaste grunnen til å handle rettferdig, men er likevel faktisk ein viktig del av handverket. Det burde m.a.o. vere fruktbart å få eit betre operasjonelt grep på omgrepet rettferd.

1.1.4. Oppsummering – så langt

Eg skal så freiste å formulere ambisjonen, eller «problemstillinga» om ein vil, for denne framstillinga i to punkt, og deretter utdjupe det:

1) Å identifisere og presentere nyttig teoritilfang til bruk i eigedomsfaget.

2) Forsøke å «operasjonalisere» så mykje som mogleg av teoritilfanget. Dette vil for det første bestå i ei viss omarbeiding og tilpassing med tanke på aktuelle eller «nyttige» problemstillingar, for det andre i å vise korleis det kan brukast; i forskning, i undervisning og i praktisk yrkesutøving innan jordskifte, jordpolitikk, grunnerverv, oreigning, eigedomsregistrering, offentleg og privat eigedomsforvaltning, arealbruksstyring m.m.

Eg skal drøfte behovet for å underbygge handlingsretta fag som jordskifte med samfunnsfagleg teori litt nærare. Med «handlingsretta» meiner eg heilt enkelt at verksemda går ut på å få til endring; *å verke i endringsprosessar*. I utgangspunktet, kring midten av 1800-talet, blei rammene for moderne jordskifte lagt. Utforminga av lovreglar, verkemiddel og organisasjonen vart tufta på fire pillarar: 1) utanlandske førebilete, 2) norske institusjonelle tradisjonar, 3) særdrag ved dei norske eigedomsforholda og 4) oppfatningar av kva som var problematisk ved dei.

Dermed var grunnen lagt for eit offentleg organ for omforming av eigedomsforholda, i ein viss grad bygd på bruk av tvang, t.d. i den forstand at også dei av eigarane i eit jordfelleskap som var mot jordskifte laut vere med på det, så sant det var nokon som ville ha utskifting. Både problemet (det skadelege fellesskapet) og verkemidla (individualisering) var vel forståtte og vel definerte slik ein såg det den gongen. Behovet for eit visst teoretisk kunnskapsunderlag hos dei som skulle gjennomføre skiftet låg i hovudsak innan jus, agronomi og landmåling. Etterkvart rykka økonomi inn, som underlag for verdsetting og i form av

foretaksøkonomi innan landbruket. Med tida har oppgåvene, måla og verkemidla for problemløysing blitt utvida og framfor alt meir mangfaldige. Dei er ikkje lenger i same grad definerte og spesifiserte på nasjonalt nivå, dei har meir karakter av å vere spesifikke for spesielle område og spesielle aktørar «her og nå». Eigedomsholda står framleis i fokus; det å endre desse for å oppnå visse spesifiserte mål er framleis kjernen i det heile. Men med auka mangfald i mål, oppgåver og verkemiddel aukar også behovet for djupare og breiare forståing av eigedomsretten som institusjon, og behovet for å forstå korleis lovene og reglane kring fast eigedom fungerer som motivsystem for åtferd for *ulike* aktørar. Ikkje minst aukar behovet for fokusering på spørsmålet om kor konsistente reglane er samla, sett frå ulike aktørar sin ståstad. Litt enklare sagt er det spørsmål om rammevilkåra er logiske og samverkande når det gjeld å fremme ei viss åtferd, eller om dei spriker og motverkar kvarandre.

Vi kan nytte utviklinga av forholdet mellom dei ymse aktørane i ei jordskiftesak som døme. Ei historisk utviklingsline i jordskifte har vore aukande grad avhengighet og dermed behov for samråding og eventuelt samhandling mellom jordskifteretten på den eine sida og ulike forvaltningsorgan på den andre. Jordskifteretten er sterkt *regelstyrt*, forvaltningsorgana er både *regelstyrt* og *politisk styrt*, men samtidig har begge i tillegg vide fullmakter for *utøving av skjønn*. I ei jordskiftesak vil både fleire ulike forvaltningsorgan og fleire ulike grunneigarar vere aktørar og avgjerdestakarar sett frå jordskifteretten si side. Grunneigarane vil tilpasse seg ei mengd ulike rammevilkår, så som regelsystem, økonomi og naturgjevne forhold. Ein gong i tida var det meiningsfylt å oppfatte alle grunneigarane som «grunneigarbønder», og alle eigedomane som driftseiningar i landbruket (jord- og skogbruk). Slik er det ikkje lenger, i ei jordskiftesak i dag vil normalt berre eit fåtal av partane vere profesjonelle bønder, sjølv i eit landbruksområde. Men førestellinga om «grunneigarbonden» har prega tankegang, ideologi og oppbygginga av regelsystema. Poenget er at dei grunneigarane som ikkje er bønder ofte vil vere innbyrdes ulike og ha heilt andre nyttefunksjonar i høve til eigedomen enn det aktive, næringsdrivande bønder normalt vil ha. I jordskiftesaka vil dei sjølv sagt agere ut frå sin dominerande nyttefunksjon.

For jordskifte som planaktivitet og problemløysar har partane alltid vore ei gruppe som eigedomsmessig sett er bunde saman i rettsleg, fysisk og økonomisk avhengighet. Prosessuelt sett er dei primært enkeltpersonar i ei rettsak, der *prosessreglane* fastset korleis dei kvar for seg skal høyrast og behandlast, men der jordskifteretten tar endeleg avgjerd. Skjønnsrettane opererer på same måten, og i reguleringssystemet etter plan- og bygningsloven kan vi finne

liknande trekk. *Eit karakteristisk særdrag ved dei eigedomsfaglege prosessane er at det ligg ein formell avgjerdstakar i sluttfasen av ein utgreiings-, forhandlings- og meklingsprosess. Men det at partane (aktørane) er avhengige av kvarandre, samtidig som dei i aukande grad har ulike interesser, og kan agere individuelt i prosessane, skaper aukande kompleksitet i sakene.*

Denne aukande kompleksiteten gjeld både avgjerdsorganet sitt forhold *til* partane, det gjeld *mellom* partane, og i forholdet *til* ulike forvaltningsorgan og i forholdet *mellom* ulike forvaltningsorgan. For det første (1) skil grunneigararar og bønder, eigedomseiningar og driftseiningar lag i aukande grad. Fleire og fleire eigarar av landbruksareal er «ikkje-bønder», fleire og fleire eigedomar er «ikkje-driftseiningar» og fleire og fleire driftseiningar i landbruket består av både eigd og leigd areal. For det andre (2) kjem fleire offentlege interesser og fleire offentlege forvaltningsorgan inn i sakene som egne partar med egne interesser, og for det tredje (3) blir den enkle avgjerdsmodellen der partane skal høyrast og retten (eventuelt forvaltningsorganet) tar avgjerd meir og meir fjern i høve til røyndomen. Ikkje så å forstå at denne modellen er uaktuell, på ingen måte, det er heller slik at den må reviderast og gi rom for nye element for å vere rimeleg operasjonell. Eit slikt nytt elemnet som må inkorporerast er sjølvstendige transaksjonar mellom partane, mellom partane og ymse offentlege organ, og mellom offentlege organ innbyrdes, og forhandling i denne samanhengen. Då bør teori om transaksjonskostnader, om vilkåra for forhandling og for kollektiv handling potensielt ha mykje å bidra med.

Enno eit par andre utviklingsliner innan jordskifte kan nemnast. Det gjeld for det første

1) endringa bort frå den sterke, nesten einsidige vektlegginga av individualisering som ideal for problemløysing, til sterkare og sterkare vekt på etablering av fellesløysingar, eventuelt forbetring av eksisterande fellesløysingar. I jordskifteterminologien blir dette gjerne kalla bruksordning og felles tiltak. Utanfor jordskifte har det andre namn, t.d. samvirke, samarbeidsordningar, grunneigarlag. Tidelegare hadde slike løysingar ei litt uspesifisert, tradisjonell eller nærast "idealistisk" organisasjonsform, i dag er det ein klar tendens til at dette må inn i dei vanlege selskapsrettslege formene som gjeld elles i næringslivet. Slik eigdomsforholda i Norge nå eingong er, seier det seg nesten sjølv at det må bli slik, heilt enkelt fordi eigdomane fysisk og juridisk er slik utforma at ein ikkje kjem utanom ein viss grad av avhengighet og sambruk. Teoriutviklinga om kollektiv handling, transaksjonskostnader og felles eigedom burde ha mykje å bidra med her.

For det andre 2) at jordskifte og jordskifteliknande framgangsmåtar blir utvida frå å gjelde typiske rurale og landbruksmessige eigedoms- og arealbruksforhold, til meir urbane forhold og problemstillingar. Dette har skjedd dels ved at urbane problemstillingar flytter ut på tidlegare «rein» landsbygd, og kan dels kome til å skje ved at jordskifte blir tatt i bruk som eit verkemiddel for løysing av visse eigedomsmessige problem i urbane områder. Det siste gjeld t.d. jordskiftemessig løysing av problem i samband med felles private vegar i bustadfelt, kanskje også fortetting o.l.

1.2. Om teorikunnskap og handlingskunnskap.

La oss reflektere litt over opplæring til handling, over forholdet mellom teori og praksis, og mellom det «å kunne» versus det «å ha kunnskap». Skilnaden som eg er ute etter å poengtere kan også formulerast som det å ha kunnskap *om* eit fag, versus det å kunne handle *i* faget. Tankane her er delvis inspirerte av boka «Kunnskap i handling» av filosofen Bengt Molander (1993).

Målet for undervisninga vår ligg i handling - det er ei såkalla profesjonsretta undervisning vi driv. Denne undervisninga skal ha eit vitskapeleg grunnlag; kva dette betyr skal vi nærme oss etterkvart. Det er førebels nok å seie at læringa går langt ut over innøving av repeterte handlingar. Men la oss halde fast på at det er opplæring til handling som på ein eller annan måte, direkte eller indirekte, har å gjere med fast eigedom; areal og arealtilknytte ressursar. Kva slag handlingar er det snakk om - kva er det som særmerker dei? Det bør vi helst ha ei forståing av når vi skal utvikle teori og formidle kunnskap om handlingane.

La oss først liste opp ein del stikkord, i aktiv, verbal form:

- å løyse problem
- å observere
- å registrere
- å analysere
- å undersøke
- å vurdere
- å forhandle
- å mekle
- å klarlegge
- å avgjere
- å dømme (i tvistar)

Stikkorda overlappar kvarandre delvis, og lista er på ingen måte uttømande, men er eit brukande utgangspunkt.

Desse handlingane gjeld ikkje våre egne, private interesser. Det karakteristiske for profesjonen er at det er andre sine areal, andre sine interesser, andre sin eigedom osv. vi skal gjere noko med. Av og til kan handlingane gjelde for ei ubestemt gruppe, t.d. "allmenheten" i samband med ein kommuneplan, men oftast skjer handlingane våre i ein konkret kontekst; i tilknytning til *ei identifisert gruppe menneske her og nå*. Prinsipielt er det i skjeringspunktet mellom andre sine interesser handlingane våre ligg; enten vi handlar på vegne av andre i eigenskap av å vere *partsrepresentant*, eller som *partsnøytral* tredjemann i forholdet mellom aktørar. Tradisjonelt har vi i undervisninga lagt størst vekt på den partsnøytrale rolla i skjeringspunktet mellom andre aktørar sine interesser, som jordskiftedomar eller som offentleg tilsett arealplanleggar. I yrkessamanheng er den «partsrepresenterande» rolla også viktig, t.d. som grunnervervar og eigedomsforvaltar i offentlege etatar. Etterkvart må vi rimelegvis også ta inn over oss ei privatpraktiserande konsulentrolle.

Kva skal vi med abstrakt og generell kunnskap - det som vi kallar teori - for å kunne utføre handlingane innanfor dei ulike yrkesrollene vi måtte ha, på ein tilfredsstillande måte? Det er jo ikkje «gjennomsnittsmenneske» eller «typar» vi opererer mot, *det er konkrete aktørar i ein konkret kontekst*. Kan vi ikkje la den skolemessige (akademiske) opplæringa gå på 1) korleis eigedomsstruktur og rettighetsstruktur bør vere i forhold til bruksmåtane, og 2) lære å kjenne dei viktigaste instrumenta; lover, økonomisk rekneferdighet, såpass at ein kan starte den yrkesmessige opplæringa gjennom praksis? For uansett må store delar av det «å kunne» tileignast gjennom praksis; ein fagleg identitet kan ein nok få gjennom utdanning, men ein profesjonell yrkesidentitet får ein berre gjennom røynsle.

Det finst fleire meir eller mindre djuptgåande grunnar for å legge vekt på prinsipiell, abstrakt og generell kunnskap. I vår samanheng er det viktig å peike på at verda er komplisert; to tilfelle er ikkje like, oppattaking av praktisk røynsle er viktig, men ikkje nok. Ein god handverkar brukar og i høg grad generell kunnskap, men den er ofte såkalla «stille kunnskap»; den er ikkje eksplisitt formulert og grunnlagt verbalt.

"Før i tida" trong ikkje ein jordskiftar så mykje teori; måla og arbeidsmåtane var ikkje berre detaljert fastsette i lover og reglement, dei samsvara vel så nokolunde med folkevett og var

aksepterte og sjølvsagte hos folk flest. Det trongst skolemessig opplæring i teknikk, økonomi og rettslære m.m. Deretter sunn fornuft, godt skjønn og menneskekunnskap for å tillempe dette etter tid og stad, noko ein intelligent og aktiv lærande person etterkvart kunne tileigne seg i praksis. Intellettet var altså på ingen måte kopla bort. *Og la det vere sagt med ein gong, opplæring gjennom praksis er på ingen måte forelda, det er tvert om framleis i høg grad viktig.* Poenget er at vi i tillegg treng å kunne meir teori, dvs. teori med større djupne og breidde, og på fleire emneområde enn tidlegare. Og grunnen? Fordi verda er blitt meir mangfaldig og komplisert, det er kort og godt nyttig å kunne teori, også, for å handle klokt. I tilknytning til lista over handlingar ovanfor betyr det å løyse problema på ein betre måte, analysere betre osv.

Etterkvart i framstillinga vonar eg å få fram også andre verdfulle sider ved det «å kunne» teori, her skal eg berre peike på at teori i tillegg til å forbetre handlingane også utvidar forståingsramma for det vi driv med. Vi kan setje vår eiga verksemd inn i større samanhengar, vite meir om «kvifor», noko som i sin tur kan legge grunnlaget for nyskaping, fagutvikling og forskning. Dette er også ein del av å drive undervisninga på eit vitskapeleg grunnlag; *å legge fagutvikling, fagkritikk og forskning systematisk inn i undervisninga, og derigjennom få yrkesutøvarar som også utviklar og "driv" faget framover.* Utan teori er det umogleg å få til.

Det er tilsikta at eg brukar formuleringa «å kunne teori», i motsetning til det «å ha kunnskapar» i teori. «Å kunne» understrekar det aktive, det er stor skilnad på det å ha kunnskap og det å kunne bruke kunnskap. Det er altså snakk om noko langt meir enn ei akademisk pliktøving, ei slag innlæring fordi vi no eingong høyrer til ein såkalla akademisk lærestad. Vi ønskjer å integrere teori i den profesjonelle identiteten, utvikle eit fruktbart forhold mellom teori og praksis. *Passiv teorikunnskap* kan vel vere kjekt å ha, i og for seg, kanskje. Men tar vi den på alvor, utan samtidig å integrere den i profesjonaliteten, kan den lett bli til *kontraproduktiv dogmatikk*; ei sperre for å forstå og å tileigne seg praktisk, røynslebasert «kunnande». Dogmatiseringa kan skje på den måten at vi legg oss til den uvanen å «presse» røyndomen (røynsler, observasjonar) inn i skjema som er tillærte ein gong for alle. Ein ser ikkje røyndomen, ein ser berre den røyndomen som teorien føreskriv. «Kunnande» i teori gjer oss derimot i stand til å bruke teori produktivt, som *analyseverktøy til å forstå røyndomen.* Og eventuelt til å forbetre teorien, eller skaffe oss ein betre teori, når den vi har kjem til kort.

Desse refleksjonane munnar såleis ut i eit pragmatisk nytteforhold til teori; målet ligg i handlinga, som igjen ligg «ute» i det røynelege livet. *Teori er ein del av verktyssettet vi treng for å gjere profesjonelt «gode» handlingar; dvs. handlingar som er nyttige, fornuftige, korrekte, rettferdige osv. i den konkrete konteksten. Og teori er nødvendig for nyskaping; fagutvikling og forskning.*

No kan det kanskje vere på sin plass å nærme seg kva vi skal meine med teori. Den enklaste - men ikkje nødvendigvis den klaraste - måten å seie det på er *at teori handlar om omgrep (begrep) og relasjonar mellom omgrep*. Definisjonen av omgrep er omlag slik: Eit omgrep er ei mental førestilling om abstrakte eller konkrete objekt. Ein term er i denne samanhengen namnet eller nemninga på eit omgrep. Å utvikle teori er då å formulere mentale førestillingar (omgrep) og å formulere, påstå eller etablere allmenne relasjonar mellom omgrepa. Substansen, dvs. det som teorien dreier seg om er ei anna sak, det kan vere så mangt. I vår samheng er substansen knytt til handlingane som profesjonen steller med, dvs. å observere, å registrere, å analysere osv. osv., kort sagt forhold som har å gjere med utnytting av areal og arealtilknytte ressursar, jf. opplistinga ovanfor.

1.3 Teoritilfanget - ein oversikt

1.3.1. Ulike perspektiv på eigedom og eigedomsrett

Teoritilfanget vi treng er henta frå fleire kjelder; det består av eit knippe av teoridanning innan ulike samfunnsfaglege disiplinar som kvar for seg og i kombinasjon kan nyttast for våre føremål. Noko av teoritilfanget ligg der så og seie ferdig til bruk for oss, andre delar må tilpassast. Slik sett er det eit utprega tverrfagleg prosjekt vi går i gang med. Det er altså ikkje slik at det ligg føre noko vi kunne kalle «eigedomsteori» eller «teori om eigedomsomforming». Men fenomenet «eigedom» er tema i fleire disiplinar, og vi skal starte tilnærminga vår med ei kort drøfting av ulike faglege perspektiv på eigedom, dvs. korleis ein ser på - oppfattar - fenomenet «eigedom» når ståstadene er ulike disiplinar. For å bli i biletspråket så finn ein seg altså ein ståstad, og derifrå ser ein visse sider, men slett ikkje alle, av objektet eller fenomenet. Ein er sjølv sagt fullt klar over at det finst andre sider, sjølv om ein ikkje ser dei nett frå der ein står, men og at det finst andre utkikkspunkt å gå opp på. Denne metaforen kan også oppfattast som ei første tilnærming til det å vere «tverrfagleg»: Ein ønskjer å få eit «sannare» bilete av fenomenet, og kan då plassere seg sjølv i ulike posisjonar og derifrå sjå ulike ting.

Ein annan strategi kunne vere at ein sjølv står fast, men at ein samtalar med folk som står i andre posisjonar. Sjølv har eg nytta både strategiane. Her skal eg kort seie litt om kva ein ser frå ein juridisk, ein økonomisk, ein sosiologisk, ein moralfilosofisk og ein religiøs ståstad i tur og orden. Eg skal og seie litt om kva ein *kallar* det ein ser frå dei ulike utkikkspunkta, dvs. ta opp terminologiproblemet, *som automatisk følgjer med på lasset når ein vil vere tverrfagleg*. Det har seg nemleg slik at dei ulike fagdisiplinane som regel har utvikla sin eigen interne terminologi, ofte slik at same term blir brukt med ulikt meiningsinnhald, dvs. om ulike omgrep, i dei ulike disiplinane.

Juridisk perspektiv

Det er dette perspektivet på eigedom vi kanskje først og fremst tenkjer på og som vi kjenner aller best, både i form av artikulert og i form av stille kunnskap. Omgrepet «rett» eller «rettighet» står sentralt, men kan berre definerast i konteksten subjekt - objekt. Vi ser for oss eit objekt - ein ting - og vi ser subjekt, dvs. personar eller samanslutningar av personar (organisasjonar), som har rettar over objektet. Men vi ser også andre subjekt, som *ikkje* har tilsvarende rettar over tingen. Rettane er av eit bestemt slag, dei er «legale», dvs. at dei er aksepterte av andre samfunnsmedlemmer og garanterte gjennom samfunnsordninga av samfunnsorgan, vanlegvis staten. Det reelle innhaldet i rettane, dvs. den makta eller det handlingsrommet som retten gir innehavaren, kan vere stort eller lite, det avheng av kva vedkomande samfunn legg inn i eigedomsretten og av «grensesnittet» mot den offentleg reguleringsretten; dvs. kvar grenselinene går mellom «eigedomsregimet» og «reguleringsregimet» som vi skal kome til nedanfor.

Økonomisk perspektiv

I det økonomiske perspektivet på eigedom står omgrepet «effektivitet» sentralt. Det går m.a. - som dei fleste intuitivt vil tru - på forholdet mellom innsats og utbytte i ein eller annan prosess. Denne prosessen kan vere produksjon av varer og tenester, eller den kan vere transaksjonar som kjøp og sal, leige osv. Økonomane oppfattar eigedomsrett som ein føresetnad for transaksjonar og for produksjon ut over rein individuell eigenproduksjon. Dei er primært interesserte i kor effektivt dei eigedomsrettslege arrangementa (eigedomsforholda) til kvar tid fungerer i denne samanhengen. Avleidde omsyn, t.d. fordelinga av goda som blir produserte, kan sjølvstøtt i større og mindre grad kome inn.

Vi må vere merksame på at økonomane også nyttar effektivitetsomgrepet på ein annan måte, som nemning på ein tilstand med visse kvalitetar, t.d. «Pareto-optimalitet». Eg går ikkje nærare inn på dette her, men viser til drøftinga i Raaschou-Nilsen og Foss (1997, 13-15) av «efficiensbegreber».

I økonomisk teori blir termen «eigedom» og termen «eigedom» brukt meir eller mindre synonymt, og med eit meir *omfattande meiningsinnhald* enn det som er vanleg i juridisk teori. I tillegg til det juridiske meiningsinnhaldet omfattar termen også rettar som ein aktør har fått seg tildelt frå det administrative systemet, det ein i gamle dagar kalla «privilegier». I moderne økonomisk (teoretisk) språkbruk vil dermed rettar som er baserte på løyve frå forvaltninga falle *innanfor* det økonomiske eigedomsrettsomgrepet. La oss utdjupe dette noko:

Jord, areal, arealtilknytte ressursar; dette er stikkord for det objektet eg drøftar. Kring dette objektet får vi tenkje oss at det ligg institusjonelle rammer i form av regelsystem for bruk av og for transaksjonar med slike objekt. Ut frå teoritilfanget eg referer til, vil ein viktig del av dette institusjonelle rammeverket vere eigedomsrettar, i den vide, økonomiske tydinga av omgrepet "eigedom", som altså også omfattar reguleringsbaserte rettar. La oss kalle det "eigedom 1". Men for vårt føremål, som siktar mot handling i norsk røyndom, kan vi ikkje utan vidare bruke så "grovt" og omfattande eigedomsomgrep, vi treng eit finare verktøy, som skil mellom reguleringsbaserte rettar på den eine sida og rettar med basis i det vi vil oppfatte som den «eigentlege» eigedomsretten på den andre. Vi må altså operere med det vanlege juridiske eigedomsomgrepet, la oss kalle det "eigedom 2". Den delen som dermed blir utelatt, og som vi også har behov for å ha med oss, har vi ikkje noko godt namn på. Omgrepsmessig er det differansen mellom eigedom 1 og eigedom 2. Det dreiar seg altså om rettar individa har over areal i høve til andre individ, men som altså ikkje er ein del av, eller spring ut av den juridiske eigedomsretten. Ein stor del av desse rettane vil springe ut av offentleg tildeling basert på det eg vil kalle "reguleringslover". Privilegium, konsesjonar, løyver, reguleringsplanar o.l. er typiske døme. Eg vil altså nokolunde konsekvent operere med termen «eigedom» i den innsnevra juridiske tydinga, og kalle det andre for reguleringsbaserte rettar.

La oss ta det tilfellet at det offentleg tildeler ein grunneigar rett til å bygge hus på eigedomen sin, i den forstand at han får positivt svar på ein søknad om byggeløyve. Det er klart ein verdifull rett som han kan gjere transaksjonar (sal, pantsetting, bortleige, arv) med, men ikkje

lausreve frå egedomen. Byggeretten følgjer egedomen og kan ikkje overdragast isolert. Eit anna døme; eit gardsbruk har ei stor tildelt mjølkekvote. I handel og vandel med gardsbruket inngår mjølkekvota som eit verdifullt element, men i motsetning til byggeløyvet kan denne kvota i visse samanhengar faktisk seljast frå bruket. Eit tredje døme; eit oppdrettsanlegg for fisk i sjøen har fått konsesjon til å drive på ein viss lokalitet i eigarlaust område. Her er det i det heile ikkje snakk om eit eigentleg arealmessig egedomsobjekt i vanleg forstand, eigaren av anlegget «eig» ikkje sjøarealet han legg beslag på, men «anlegget», inkludert retten til å bruke arealet, kan seljast, kjøpast og pantsettast.

Det finst også rettar som ikkje passar inn i skjemaet så langt. Allemannsretten til fri ferdsel m.m. kan vere døme på det, den er ikkje egedomsrett, korkje i tyding 1 eller 2; høvet til å ferdast til fots i utmark er ikkje underlagt egedomsrett av noko slag, det er ikkje felleseigedom, det er eit fritt gode, dvs. "*ikkje-egedom*". Likevel kan den vere eit stort økonomisk «særgode» for bestemte aktørar. La oss tenkje oss at eigaren av ei turistverksemd baserer drifta på tilgrensande områder der gjestene kan ferdast med basis i allemannsretten. Allemannsretten er altså ein rett av stor økonomisk verdi for føretaket.

Døma illustrerer det enkle faktum at dersom vi vil studere institusjonar kring bruk av, og transaksjonar med areal i økonomisk perspektiv, så må vi ha med oss heile knippet av rettar; *juridiske egedomsrettar, reguleringsbaserte rettar og eventuelt rettar med anna grunnlag*. Ein term som er brukt for denne heilskapen er "rådighet", sjå t.d. Korsvolla, Steinsholt og Sevattal (2004).

La oss repetere omgrepet «egedomsforhold» i same slengen, det er også eit viktig omgrep i økonomisk perspektiv. Dette omfattar tre forhold:

- Eigenskapar ved egedomane (objekta) - egedomsstruktur
- Eigenskapar ved eigarane (subjekta) - eigarstruktur
- Eigenskapar ved retten, eller arten av rett - rettighetsstruktur.

Reguleringsbaserte rettar fell, som vi har drøfta ovanfor, utanfor omgrepet "egedomsforhold", og såleis også utanfor det vi her meiner med "rettighetsstruktur". Men vi må ha med oss slike rettar, og for den tilstanden som offentleg regulering resulterer i, vil vi nytte termen "*reguleringsstruktur*". I tillegg kjem så "opne", eller "ikkje-eigde" ressursar og utnyttingsmåtar, som i og for seg også er eit viktig trekk i det totale rettighetsbiletet i eit

område. Oppsummert får vi då følgjande oppstilling av element som til saman utgjer ein slag heilskap:

- Egedomsstruktur
- Eigarstruktur
- Rettighetsstruktur
- Reguleringsstruktur
- Opne ressursar

Sosiologisk perspektiv

Sosiologane er interesserte i det meste som rører seg i eit samfunn, m.a. også i makt og maktforhold mellom menneske. Det er gjerne i dette perspektivet dei ser eigedom(-srett); at eigedomsretten for det første er ein *relasjon mellom menneske* (ikkje mellom objekt og subjekt) m.o.t. ting, for det andre at dette er ein *maktrelasjon*. Frå sin utkikkstad ser dei menneske og makt. I dette ligg fleire element: At eigedomsforholda i eit samfunn er eit uttrykk for maktforholda i vedkomande samfunn, og at eigarskap genererer makt til dei som har eigedom. Med fare for å formulere ei ringslutning (tautologi) kan ein seie at makt kan brukast til å skaffe seg eigedom, og eigedom kan brukast til å skaffe seg makt.

Her får vi stoppe litt opp, for å seie litt om bruken av, og meiningsinnhaldet i termen «eigedom», som vi så vidt var inne på under det økonomiske perspektivet. I det juridiske skjemaet og det økonomiske skjemaet opererer vi med tre omgrep; objekt (ting), subjekt (t.d. menneske) og relasjonar. Relasjonane går mellom subjekta, og vi har også tillate oss å snakke om relasjon subjekt - objekt når det gjeld arten av rett. I meir daglegdags språk snakkar vi ofte om «eigedom» i tydinga «objekt», t.d. slik: «Det er A som eig eigedomen C, men B leiger han.». Men i sosiologi, filosofi og vel og i andre samfunnsvitskapar brukar ein termen «eigedom» (engelsk «property») på ein annan, abstrakt måte. Det er ikkje så lett å få grep på meiningsinnhaldet i denne bruken, men det går nærast på ein sosial trekantrelasjon: Forholdet mellom «eigar» og «ikkje-eigar» med omsyn til «ting» av verdi.

Ut av denne uryddige terminologien har det sjølvstøtt oppstått mykje forvirring og det har blitt utkjempa gode akademiske slagsmål. Termen «common property» har t.d. blitt brukt med fire sær ulike meiningsinnhald: 1) om «felles eigedom», dvs. *objekt* som er ått i fellesskap, 2) om ressursar (objekt) det ikkje er definert eigedomsrett til, altså «ikkje-eigedom», om 3) institusjonen «sameige» og om 4) institusjonen «fritt gode». Det er i det heile ein påtakeleg

motvilje i ulike akademiske disiplinar mot å utvikle felles terminologi. Å ha eit eksklusivt stammespråk er viktig!

Poenget mitt er at *vi, som tverrfaglege brukarar av kunnskapstilfang frå fleire ulike disiplinar*, i aller høgaste grad treng omgrep med tilhøyrande termar for å gripe relasjonane mellom ting, eigar og ikkje-eigar, det er desse relasjonane vi (seinare) vil oppfatte som «institusjonen eigedomsrett». *Men eg vil legge vinn på å bruke den vanlege norske seiemåten «fast eigedom» eller berre "eigedom" om ting, og tilleggsordet «(s)rett» (som i eigedomsrett, bruksrett osv.) både om relasjonen mellom ulike subjekt m.o.t. ting, og mellom ting og subjekt.* Termen "eigedom" om relasjonen mellom ulike subjekt med omsyn på ting vil vi helst unngå å bruke.

Filosofisk perspektiv

Eigedomsfaget gjeld innehav, bruk og fordeling av land med alle dei muligheter og ressursar det måtte innehalde. Dette er vel, nest etter eins eigen kropp, det mest fundamentale materielle godet ein kan tenkje seg her i verda. Det er dermed uunngåeleg at omgrepet «rettferd» på ein eller annan måte må kome inn når ein drøftar teoretiske grunnlagsproblem. Dette omgrepet er også viktig i den praktiske eigedomsfaglege profesjonsutøvinga, noko vi skal kome attende til etterkvart.

Sjølv om omgrepet er viktig, så må vi diverre konstatere at vi har lite eksplisitt eigedomsfagleg stoff å vise til på dette området. Vi kjenner sjølv sagt lovreglar som skal sikre visse sider av rettferda, t.d. prosessreglar som sikrar lik behandling i like tilfelle, at alle med partsinteresser skal ha høve til å kome til orde i ei jordskiftesak o.l. Vi veit og at det finst såkalla «stille kunnskap», dvs. røynsle og menneskekunnskap kring rettferd i profesjonen. Men ut over det, finst her lærestoff vi kan bruke, eventuelt omforme til bruk i «våre» problemstillingar?

Her må vi ty til filosofane. Nett som sosiologane interesserer filosofane seg for det meste, men når det gjelde eigedomsrett er *moral* og *rettferd* dominerande tema. Moralfilosofane ser eigedomsretten og *fordelinga* av dei gode som eigedomsretten direkte eller indirekte gir, som eit spørsmål om rettferd. Dels slik at dei stiller eksplisitte spørsmål om, når, korleis og eventuelt kvifor eigedomsretten, og særleg den private og individuelle eigedomsretten, er rettferdig og moralsk forsvarleg. Det kan og vere at dei meir indirekte, som del av generelle

drøftingar av etikk og moral, kjem inn på eigedomsrettens funksjon og rolle. Vi får og minne om at i drøftingane kring menneskerettar står eigedomsretten sentralt, i skjæringspunktet mellom individ og samfunn. Rett til å eige er definert som ein menneskerett i erklæringa om menneskerettane.

Filosofi er meir enn dei fleste andre disiplinar knytt til konkrete filosofar. To namn skal nemnast, John Locke og John Rawls, den første frå 1600-talet, den siste frå vår tid. Locke drøftar spørsmål om rettferd og moral direkte i tilknytning til eigedomsretten (Locke [1690] 1986), Rawls er opptatt av å utvikle ein teori om rettferd meir generelt i samfunnet (Rawls 1971). Dei er begge viktige i våre faglege samanhengar, men eg oppfatar Rawls som langt meir praktisk problemløysande innretta, mot spørsmål i vår tid, i våre samfunn.

Teologisk og religiøst perspektiv

Teologi er vitskapen om religion. Sjølv om teologien som vitskap knapt har hatt mykje direkte å seie for vår profesjon, så er det religiøse perspektivet i høg grad av interesse. Korleis - kva har religion med eigedomsfag å gjere? Ikkje så mykje kanskje, i vårt moderne sekulariserte samfunn. Men ser vi litt vidare, i tid og rom, er den religiøse synsstaden viktig. Ein uttalt, men likevel grunnleggande tankegang kan vere slik: «*Gud skapte samfunnsordninga, herunder eigedomsretten, og Han opprettheld den, og Han straffar den som stel og den som flytter deildesteinar*». Altså: Samfunnsordninga, inklusiv eigedomsretten, blir rettferdiggjort og oppretthalde gjennom religionen. Dette finn vi att i mange kulturar, og det kan gi seg så konkrete utslag som at visse eigedomsmessige arrangement, så som forvaltning og fordelingsystem for fellesressursar - vatn er eit godt døme på ein slik fellesressurs - blir oppretthalde gjennom religiøse seremoniar. Vi kan og peike på at religiøse organisasjonar kan vere store jordeigarar, og denne eigedomsmassen kan bli oppfatta som «Vårherre sin eigedom», med særreigne reglar for bruk og avhending.

1.3.2. Teoritilfang og litteratur

Lista over ulike faglege perspektiv på eigedomsrett kunne gjerast lenger. Sjølv om framstillinga er sterkt forenkla, så får den fram mitt hovudpoeng: *Vi treng teoritilfang frå dei ulike fagområda for å forstå eigedomsretten og eigedomsforholda, og for å handle fornuftig som profesjonelle fagpersonar.*

La oss ta eit relativt trivielt og daglegdags døme; kommunal utarbeiding og gjennomføring av ein reguleringsplan for bustadbygging i eit område med fleire private grunneigarar. Vi har her

å gjere med to ulike «regimer», eller reglesett med tilhøyrande organ og aktørar kring avgjerder om arealbruk. For det første den offentlege *reguleringsretten*, som gir kommunen rett og makt til å planlegge og å avgjere om tomter, hustypar og infrastruktur i området. I det andre regimet herskar *eigedomretten*, som for det første gir grunneigarane i området makt og rett til å delta i planprosessen som kommunen har sett i gang og driv, men som for det andre også gir makt til å starte ein planprosess for eiga rekning. Vidare har grunneigarane rett til å utnytte dei muligheter planen gir, men og plikt til å halde seg innanfor dei utnyttingsmåtane og reguleringane som planen anviser. Betydinga av det juridiske perspektivet på slike plan- og utbyggingsprosessar skulle vere sjølvsgd. Men vi skimtar også fleire av dei andre perspektiva; det sosiologiske ettersom grunneigarane har større makt over arealbruken og planutforminga enn andre innbyggjarar i kommunen, det økonomiske ved at tomtene er økonomiske gode som det kan gjerast transaksjonar med. Spørsmålet om rettferd kan kome inn i form av at planen både *tildeler* og *fordeler* verdier. Ei tomt har høgare salspris enn eit friområde som ikkje kan byggast ut, og ein grunneigar som i reguleringsplanen får grunnen sin utlagt til ein arealbruk som gir låg økonomisk verdi vil kanskje meine seg urettferdig behandla.¹

Dømet får så nokolunde fram også eit anna poeng; det at sakene «våre» står fram som ein samanvoven heilskap. I praksis, i det verkelege livet, er ikkje problema sorterte i greie kategoriar som samsvarar med inndelinga i akademiske disiplinar. Den sorteringa må vi sjølve gjere. *Røyndomen er tverrfagleg, enten vi likar det eller ei!*

Så blir spørsmålet om det finst rimeleg lett tilgjengeleg teoriutvikling som i større eller mindre grad omfattar dei ymse perspektiva, og *som gir oss eit nokolunde samla grep på fenomenet «eigedomrett», og som er nyttig i den forstand at den både kan gi generell forståingsramme og vere analyseverktøy i konkrete tilfelle?*

Etter mitt skjønn finst det slikt teoritilfang eit godt stykke på veg, og stikkorda er:

- Teori om institusjonar
- Teori om felles eigedom
- Teori om kollektiv handling
- Teori om transaksjonskostnader
- Teori om forhandling
- Teori om rettferd

¹ Denne problemstillinga har vore drøfta lenge under overskrifta "planskapte verdier", sjå t.d. Hall (1965) og Hagman og Misczynski (1978).

Sett under eitt er teoritilfanget som stikkorda indikerer på ingen måte eit gjennomarbeidd, konsistent og velstrukturert byggverk. Her er både overlapping og motsetnader. Det er heller å sjå på som ei lett kaotisk skattkiste, der vi sjølve får freiste å leite fram og ordne det mest verdfulle for eigedomsfaget. Eg skal kort og innleiingsvis utdjupe stikkorda litt, og nemne dei viktigaste kjeldene eg bygger framstillinga vidare på.

Institusjonar skal, i vår samanheng her, forståast som reglar og normer som dannar rammer og spelerom for menneskelege handlingar. Dei kan bestå av juridiske regelsystem, så som formelle lover, forskrifter, rettspraksis, kontraktar og sedvanerett, men det kan og vere kulturelt eller religiøst baserte normer for åtferd, skikk og bruk, moral og etikk. Det er altså noko anna enn den vanlege tydinga av ordet “institusjon” på norsk. Det har etterkvart kome ein rik flora av relativt lett tilgjengelege skrifter innan institusjonell teori. Sjølv har eg hatt mest glede av følgjande:

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

Dette er ei grunnleggande, og faktisk kort og lettlest innføring i institusjonell teori, frå eit økonomisk utgangspunkt. Eg bygger i mangt og mykje på den som ei grunnbok, og tilrår at studentane les den på eit eller annan stadium i det eigedomsfaglege studiet.

- Scott, W. Richard (2001) *Institutions and Organizations. Second Edition*. Thousand Oaks: Sage.

Dette er ei framstilling av institusjonell teori frå eit sosiologisk utgangspunkt, og det er særleg sidene 47 til 89 som er aktuelle å lese som supplement til North (sidene 181-204, kap. 8 «Institutional Change», er også lesverdige).

Så er det to aktuelle bøker av litt anna slag, den eine norsk, den andre dansk, som båe er skrivne som lærebøker for jusstudentar og dermed har eit anvendt meir enn teoretisk preg. Dei liknar i så måte på framstillinga mi her.

- Den danske boka Raaschou-Nielsen, A. og Foss, N. J. (1997) *Innlending til Rets- og kontraktsøkonomi*. København: GadJura, er særskild kortfatta og oversiktleg.

- Den norske boka Eide, E. og Stavang, E. (2001) *Rettsøkonomi: analyse for privatrett og miljørett*. Oslo: Cappelen akademisk forlag, er større, men inneheld også nokså mykje kontraktsrett som ligg litt på sida av det vi her er ute etter.

Av litt større og meir djuptpløyande teoretiske verk vil eg nemne to:

- Bromley, D.W. (1991) *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*. New York: Basil Blackwell.
- Eggertsson, T. (1990) *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Felles eige-dom, t.d. i form av sameiger og allmenningar, har stått sentralt i jordskiftefaget i lange tider, men teoritilfanget om felles eige-dom tar eigentleg utgangspunkt i omgrepet "allmenningens tragedie", "The Tragedy of the Commons" - formulert av Hardin i 1968 i ein artikkel med same namn i tidskriftet Science (Hardin 1968). Denne nokså trivielle og slagordprega formuleringa har gitt opphav til stor, viktig og verdsomspennande forskning - både teoretisk og empirisk - om aktøråtfærd, regulering, bruk og misbruk, effektivitet osv., m.o.t. både eigarlause og felleseigde ressursar. Det har og blitt danna ein eigen forskarorganisasjon - "The International Association for the Study of the Commons" forkorta IASC² - kring emnet. I regi av denne organisasjonen er det publisert store mengder av både teoretiske og meir praktisk retta artiklar frå dei fleste kantar av verda, dei er tilgjengelege på web-sida til organisasjonen; <http://www.iasc-commons.org>³, og er utan samanlikning den rikaste kjelda til dette teori- og studieområdet. Alle studentar bør koste på seg ein tur innom denne net-staden. Ei standardbok av meir tradisjonell art er:

- Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons - The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Men vi må også nemne nokre andre:

- Berge, E. (1991): Teori om eige-domsrett og bærekraftig utnytting av fellesressursar. I Stenseth, Trandem og Kristiansen (red) (1991): *Forvaltning av våre fellesressurser - Finnmarksvidda i lokalt og globalt perspektiv*. Oslo: Ad Notam. Tilgjengeleg her: <http://www.erlingberge.no/Berge%201991%20Eigedomsrett%20og%20berekraftig%20bruk.pdf>

² Fram til 2006 heitte organisasjonen "The International Association for the Study of Common Property" forkorta IASCP

³ Sjå særleg Digital Library of the Commons: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/>

- Stevenson, Glenn G. (1991): *Common Property Economics. A General Theory and Land Use Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.

Omgrepet “**kollektiv handling**”, slik det er brukt her, går tilbake til

- Mancur Olson (1965)’s bok, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

Denne boka er ein klassikar, og har danna utgangspunkt for mykje forskning kring føresetnader, vilkår, hinder osv. for at grupper av individ kan - eller ikkje kan - samarbeide om fellesløysingar til felles nytte. Paradokset "Rational Man - Irrational Society", dvs. at handlingar som er rasjonelle på individnivå resulterer i urasjonelle løysingar på gruppenivå, kan stå som ei god spissformulering av utgangspunktet.

Relevansen for jordskifte ligg klart i dagen - ein stor del av jordskifteaktiviteten går på bruksordning og felles tiltak, dvs. nett på det å få grupper av eigarar og rettshavarar innan avgrensa områder (eit vassdrag, eit fjellsameige, eit teigdelt skogområde, eit bustadfelt osv.) til å samarbeide om bruk, investeringar og andre felles tiltak, friviljug eller med ymse grader av tvang.

For arealplanlegging er relevansen minst like stor, men det krevst kanskje noko meir ettertanke for å sjå det. Noko av sjølve rasjonaliteten i offentleg planlegging med basis i reguleringslovgevinga er nett det å få aktørar til å handle annleis enn dei elles ville ha gjort - ut frå omsynet til det felles beste. Slik sett kan vi sei at både jordskifte og offentleg arealplanlegging baserer seg på det faktum at det er vanskeleg, av og til uråd, å få aktørar til å samarbeide om felles løysingar. Men sjølvsagt er det slett ikkje alltid at ”felles tiltak” av dette slaget vil medføre nytte for *alle* aktørane, tvert om kan det ofte vere at nokre lir tap. Dette er bakgrunnen for heile det store emneområdet oreigning (ekspropriasjon) og erstatning, som også nødvendigvis inngår i vår fagkrins.

Det finst også ei norsk bok eg vil nemne i denne samanhengen, kanskje først og fremst med tanke på planlegging/utbygging:

- Eriksen, E. O. (1993): *Grenser for staten. Om makt, pengar og kommunikasjon som styringsinstrumenter*. Oslo: Universitetsforlaget. Tilgjengeleg her

https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2014041106105

Den har eit statsvitskapeleg perspektiv på planlegging og styring, og systematiserer og drøftar særskild eksplisitt offentlege styringsmiddel og muligheter, med stor relevans for arealplanlegging.

Transaksjonskostnader er eit særskild sentralt omgrep i fagområdet vårt, det ligg innbakt i slike teoriområder som institusjonell teori og teori om kollektiv handling, og inngår i den litteraturen som er nemnt. Når eg likevel har valt å sette opp dette som eit eige punkt er det dels fordi det er så sentralt, dels fordi det finst viktig teoriutvikling kring arealplanlegging som utgår frå dette omgrepet. Ein kan sei det slik at teoretikarar med ein planfaglege ståstad har brukt generell teori om transaksjonskostnader på planleggingsproblem, og dermed utvikla teori om arealplanlegging. For å antyde samanhengane på ein forenkla måte kan ein sei det slik at arealplanlegging i stor grad er retta mot utbygging i ein eller annan forstand, t.d. i form av byutvikling. I utbyggingsprosessen inngår normalt transaksjonar med eigedomsrettar, og planlegginga legg rammer og føringar for desse transaksjonane, i særleg grad når det gjeld areala (eigedomane) sitt utbyggingspotensiale og verdi. Planlegginga *minkar* såleis uvisse og risiko i transaksjonane, og dermed transaksjonskostnadane. På den andre sida kan visse former for planlegging innføre tidkrevjande og kostbare prosessar i forkant av eventuelt transaksjonar og utbygging og dermed *aukar* transaksjonskostnadane. Det kan t.d. gjelde krav om konsekvensutgreiingar, eller det kan vere at dei offentlege reguleringane har dispensasjonsmuligheter som inviterer til kompliserte og kostbare prosessar. Som vi skjønner vil "arten" av planlegging, t.d. om den er konkret og bastant, eller om den er generell og "fleksibel" kunne slå sterkt ut m.o.t. transaksjonskostnadene. På ein måte kan vi sei at transaksjonskostnadsteori knyter saman arealplanlegging og eigedomsfag.

I denne samanhengen vil eg nemne nokre artiklar, som går direkte på institusjonar og transaksjonskostnader på den eine sida og planlegging på den andre:

- Alexander, E. R. (1992). A Transaction Cost Theory of Planning. *Journal of the American Planning Association* 58 (2):190-200. doi: 10.1080/01944369208975793.
- Alexander, E. R. (2001). A Transaction-Cost Theory of Land Use Planning and Development Control: Towards the Institutional Analysis of Public Planning. *Town Planning Review*, 72 (1), pp 45-75. <http://www.jstor.org/stable/40111825>
- Mayer, S. (1996). Transaktionskosten als Instrumente räumlicher Planung? *disP - The Planning Review* 32 (125):31-39. doi: 10.1080/02513625.1996.10556610.

Forhandling og **mekling** heng sjølvsagt saman, men indikerer to ulike roller: Forhandling går på det å vere aktør i ein forhandlingsprosess, medan mekling går på det å hjelpe til når andre forhandlar. Både delar blir stadig viktigare aktivitetar i samband med konfliktløysing, eigedomssomforming og arealplanlegging, og slik sett har vi eit instrumentelt forhold til teori om dette; *korleis* skal vi forhandle og *korleis* skal vi mekle. På den andre sida så er forhandlingsteori også ein fruktbar innfallsvinkel for å forstå åtfærd i konflikter.

Forhandling har sterk samanheng med institusjonelle rammevilkår, på den måten at dei institusjonelle rammevilkåra påverkar aktørane forhandlingsvilje og åtfærd. Her er standardboka

- Rognes, J. K. (2015) *Forhandlinger*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

.

Rettfærd

Som nemnt må vi ty til moralfilosofane for å finne noko om ”rettfærd”. Det mest fruktbare teoribidraget eg har funne i dette emnet er:

- Rawls, John. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.⁴

Det er likevel langt frå denne boka og fram til operasjonalisering av denne kunnskapen i våre faglege samanhengar. Her kan vi ha god hjelp av ei kort, oversiktleg framstilling av hovudtankane til Rawls, Locke og nokre andre filosofar, gitt av Kjetil Steinsholt:

- Steinsholt, K. s.133-222 i Steinsholt, K. (red) (1989a): *Perspektiver på eiendom*. Ås: Institutt for jordskifte og arealplanlegging, NLH. Denne er tilgjengeleg her <https://www.nmbu.no/download/file/fid/23416>

Likevel er det slik at dette er det emneområdet der vi står svakast m.o.t. teoribidrag. Visse delar av bransjen har gjort ein innsats m.o.t. å utvikle praktiske retningslinjer, det gjeld t.d. dei som steller med grunnerverv, inklusiv oreigning for utbygging av offentlege vegar. I denne samanhengen kan eg nemne

- Vegdirektoratet (1999 [2014]): *Etiske retningslinjer for grunnerverv*. Siste utgåve av Håndbok R730 finn de her <https://www.vegvesen.no/attachment/61481/binary/964018>

⁴ Ei revidert utgåve frå 1999 (Rawls 1999) er tilgjengeleg som pdf-fil frå: <http://www.univpgri-palembang.ac.id/perpus-fkip/Perpustakaan/American%20Phylosophy/> og vi viser heretter til denne utgåva.

1.4 Avslutning

Eg skal avrunde og delvis oppsummere dette kapitlet ved å presentere ein slag strukturmodell i fleire steg.

Omgrepet ”regime”

La oss starte med å introdusere omgrepet ”regime”, som vi så vidt har nemnt før. Tidlegare har vi presentert institusjonar, og sagt at dei har med reglar og normer å gjere. Kortversjonen av definisjonen av institusjonar er at dei kan samanliknast med spelereglar; dei fortel aktørane (spelarane) korleis dei skal eller bør handle i gitte situasjonar. I vår samanheng kan det vere nyttig å ha eit omgrep, med tilhøyrande term, som *omfattar ein aktør pluss ei bestemt gruppe av institusjonar i tilknytning til denne aktøren, nemleg dei institusjonane som gir maktbasis, handlingsrett og handlingsmakt til vedkomande aktør*. Ein aktør kan her vere ein person eller ein organisasjon, privat eller offentleg. Det er særleg i tilknytning til eigedomsfag og til offentleg arealplanlegging vi vil bruke omgrepet, men det kan også vere hendig å ty til i andre samanhengar.

Eigedsregimet og reguleringsregimet

For ein grunneigar, enten han nå er ein person eller eit selskap, vil maktgrunnlaget for handling vere institusjonen ”eigedsrett”. For ein kommunalt tilsett arealplanleggar, eller for eit bygningsråd, vil maktgrunnlaget ligge i offentleg reguleringsrett, først og fremst gjennom plan- og bygningsloven. Vi vil såleis snakke om *eigedsregimet* og med det meine eigedsretten og dei aktørane som avleier handlingsmakt frå eigedsretten. Sameleis vil vi snakke om *reguleringsregimet* og med det meine lovreglar som gir offentlege styresmakter og tenestemenn rett til å styre arealbruk.

Det er viktig å vere klar over at denne definisjonen av regime ikkje inkluderer alle dei andre institusjonane som gjeld for åtferda – ageringa - til vedkomande aktør. For å klargjere dette kan vi peike på at i eigedsregimet vil *forhandlingsskikk* og *kontraktsrett* vere særst viktige spelereglar for eigarar i samhandling med andre aktørar, men desse institusjonane er ikkje ein del av eigedsregimet. I reguleringsregimet vil sameleis *forvaltningsretten* og *forvaltningsskikken* vere dei viktigaste spelereglane som offentlege organ må handle innanfor. Vi skal likevel ikkje strekke dette skillet mellom institusjonar som gir maktgrunnlag og institusjonar som gir åtferdsreglane for langt, i praksis er det er nok ikkje alltid råd å skilje

klart og eintydig mellom dei institusjonane som gir handlingsmakt og dei som gir åtferdsalternativa⁵.

Andre regimer – det jordpolitiske regimet

Vi kan definere andre regime enn eigedomsregimet og reguleringsregimet etterkvart som vi måtte trenge det. I starten vil eg introdusere eit regime til, vi kunne kalle det for ”*det jordpolitiske regimet*”. Terminologien er kanskje ikkje heilt god, men det inkluderer lover som gir offentlege styresmakter rett til å gripe inn i eigedomsforhold, særleg i transaksjonar med eigedomsrettar, og dei offentlege organa og tenestemennene som kan handle i denne samanhengen. Det typiske dømet kan vere *konsesjonslovene* med tilhøyrande organ og tenestemenn, men eg vil også rekne reglar som gir høve til, og organ som gir løyve til *oreigning* (ekspropriasjon) og *eigedomsdeling* inn her. Skillet mellom dette regimet og reguleringsregimet vil nok kunne vere noko vagt.

Regima og arealbruken

La oss utvikle regimetankegangen noko meir, og sette regima i forhold til arealbruk.

Reguleringsregimet består altså av formelle og uformelle lover og regelsystem, normer, kultur og tradisjon, og offentlege organ etablerte med heimel i lovsystema. Plan- og bygningsloven med tilhøyrande forskriftsverk m. v. er ein *institusjon*, medan utførande tenestemenn, etatar og organ som agerer og har avgjerdsrett med heimel i plan- og bygningsloven er *aktørar* i denne samanhengen. Til saman utgjer dei reguleringsregimet. Åtferdsreglane finn vi først og fremst i forvaltningsloven og i plan- og bygningsloven.

I *eigedomsregimet* finn vi først og fremst eigedomsretten og dei formelle lovsystema kring eigedomsretten og andre rettार baserte på, eller avleidde frå eigedomsretten. Vi finn sjølvsgatt også uformelle regelsystem, normer, kultur og tradisjon i rikt mon. Aktørane er grunneigarar, leigarar og andre bruksrettshavarar, panthavarar osv., i det heile teke alle som har ein eller annan form for rett som kan knytast til eller avleia frå eigedomsretten. Åtferdsreglane for samhandling med andre vil vi som nemnt finne i forhandlingsskikk og i det juridiske emnefeltet som ein gjerne kallar kontraktsrett (avtaleloven er sjølvsgatt viktig her), men og i anna lovgjeving og i ”vanleg folkeskikk” osv. Døme: Forholdet mellom grannar er regulert i

⁵ Ein freistnad på utdjujing av omgrepet eigedomsregime finn de hos Berge (2011).

granneloven, forholdet mellom huseigar og husleigar er regulert i husleigelovene og i anna leigelovgjeving, forholdet mellom ein grunneigar og ein servitutthavar er regulert i servituttloven, forholdet mellom ein grunneigar og ein panthavar i panteloven, forholdet mellom sameigarar i sameigeloven osv., men det meir daglegdagse ”samlivet” blir sjølvsagt supplert med skikk og bruk. Vi vil også peike på to grunnleggande prinsipp som gjeld for samhandling mellom aktørane i eigeomsregimet; prinsippet om *kontraktsfridom* og prinsippet om at *kontraktar skal haldast*. Det er all mogleg grunn til å framhalde desse prinsippa støtt og stadig, fordi det er så lett å minste dei av syne inne i jungelen av formelle lover og reglar. I klart språk betyr det heilt enkelt at *dersom aktørane i den relevante gruppa er einige seg imellom, og ingen positive lovreglar forbyr det, så ordnar dei seg internt som dei vil, og dei er bunde seg imellom av det dei blir einige om!*

I det *jordpolitiske regimet* finn vi først og fremst konsesjonslovene, dvs. reglar som tar sikte på å *regulere* eigarforhold, dvs. at offentlege styresmakter kan påverke og eventuelt gripe inn i kven som kan bli eigar, og vilkåra for eigarskap. Vanlegvis er inngrepsmakta etter konsesjonslovene noko indirekte, i den forstand at det er snakk om å gi eller nekte løyve, eventuelt sette vilkår for løyve. Men i tillegg finn vi også direkte og aktive tvangsmuligheter, i den forstand at styresmaktene på visse vilkår kan gjere vedtak om at eigedom skal takast frå eigaren og overførast til andre, det er det vi kallar oreigning på nynorsk og ekspropriasjon på bokmål.

Desse tre regima, eigeomsregimet, reguleringsregimet og det jordpolitiske regimet, dannar eit fundament i eigeomsfaget, dei representerer så og seie ein måte å sjå verda på. Dei må prinsipielt og praktisk haldast frå kvarandre sjølv om, eller kanskje spesielt fordi det er så tett samanheng og samspel mellom dei. Vi skal utdjupe dette noko.

1) For det første er det som nemnt ulike spelereglar for åtferd og agering i dei tre regima. I reguleringsregimet er det *forvaltningsretten* som gjeld. Det betyr m.a. at forvaltningsloven som generell lov, og diverse spesiallover som plan- og bygningsloven, lover om natur- kultur- og miljøvern osv., til saman utgjør eit stort knippe av spelereglar for åtferd og avgjerdstaking. I eigeomsregimet er det annleis. Her er det ulike lover som dreg opp rammer for åtferd, på ulike rettsområde, t.d. granneloven, sameigeloven, servituttloven, men når det gjeld transaksjonar, som vi vil legge hovudvekta på her, er *kontraktsretten* grunnvollen for åtferd. Og der gjeld – også som nemnt - prinsippet om *kontraktsfridom* som utgangspunkt,

forhandling som dominerande aktivitet og *avtale* som avgjerdsform. I reguleringsregimet er tilsvarande aktivitet *saksbehandling* og avgjerdsforma er *vedtak*. Ettersom vi må kunne operere profesjonelt i begge regima må vi også kunne dei to setta med spelereglar, ikkje berre i form av å ha kjennskap til, men faktisk i form av *handlingskunnskap*. I det jordpolitiske regimet gjeld for det første forvaltningsretten – det er lett å konstatere at i spørsmålet om konsesjon skal gjevast eller nektast, og om ein oreigningssøknad skal imøtekomast eller nektast, så er det i begge tilfelle forvaltningsavgjerder. Men i oreigningstilfellet kjem noko anna i tillegg til det jordpolitiske regimet; nemleg ei *domstolsbehandling*. Domstolen er i dette tilfellet ein *skjønsrett*, som etter at forvaltningsorganet har gitt oreigningsløyve skal ta stilling til mange forhold som gjeld *gjennomføringa* av oreigningssaka, og ikkje minst fastsette *vederlaget*. Seinare skal vi introdusere jordskifteretten også i dette biletet, men poenget er at *domstolane har andre sett av spelereglar enn dei vi til no har nemnt*.

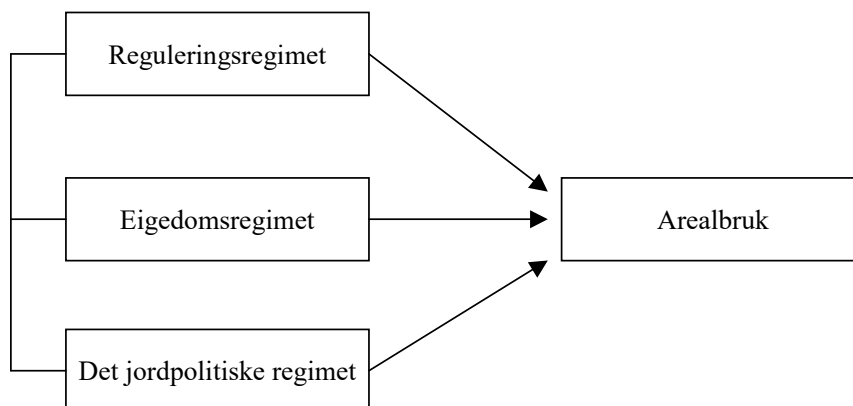
2) For det andre kan ein og same person eller organ vere aktør i alle regima. Ein kommune vil i høgste grad vere eit reguleringsorgan som må følgje reglane i forvaltningsloven. På den andre sida er det like sjølv sagt at ein kommune kan vere, og ofte er ein stor grunneigar, og kan agere på basis av eigedomsretten, med kontraktsrett som norm for åtferd. Det kan til og med vere slik at eit kommunalt organ eller ein kommunal tenestemann i den eine stunda skal handle som offentleg planleggar, i neste som grunneigar i eitt og same sakskompleks. Vidare kan ein slik aktør også vere konsesjonsmyndighet eller initiere ei oreigningssak. *Men han kan ikkje vere ein avgjerdstakande aktør i domstolsbehandlinga! Domstolane skal vere uavhengige og partsnøytrale*.

3) For det tredje så må ein privat aktør i eigedomsregimet kunne ta omsyn til dei to andre regima på ulike og komplekse måtar. I utgangspunktet kan vi sei at reguleringsregimet legg føringar for arealbruken som grunneigaren må rette seg etter, t.d. slik at kommunen utarbeider bindande arealbruksplanar som grunneigaren kan agere innanfor. Men så enkelt er det ikkje. Ein grunneigar kan *også* agere etter spelereglar som formelt er å finne i reguleringslovene, t.d. kan han utarbeide ein reguleringsplan og sende den til godkjenning i kommunen. Faktisk er det slik dei fleste reguleringsplanar blir til i dag, men framleis vil vi vel seie at han agerer med basis i eigedomsretten, men etter spelereglar som finst i tilknytning til reguleringsregimet. På liknande måte er det med grunneigaren i forhold til det jordpolitiske regimet, når det gjeld overdraging og andre transaksjonar med eigedom.

Så kan vi gå eit steg vidare i kompleksitet, og innføre forhandling og avtale, altså kontraktsrett i *samspelet mellom reguleringsmyndighet og grunneigar*. Såkalla utbyggingsavtalar kan vere døme på dette, men det finst også andre former for avtalar mellom private grunneigarar på den eine sida og stat og kommune på den andre, der det ein forhandlar og gjer avtale om er tilhøve som høyrer under offentlege regulering. Det er altså mogleg, på visse vilkår og i visse samanhengar, for offentlege aktørar i reguleringsregimet å forhandle og inngå avtalar med private aktørar i eigedomsregimet, der forvaltningsorgana tilbyr reguleringsgode og grunneigaren tilbyr eigedomsgode.

Vi kan illustrere og oppsummere forholdet mellom reguleringsregimet, eigedomsregimet og det jordpolitiske regimet på den eine sida, og arealbruk på den andre, i figur 1 nedanfor.

Figuren er ikkje meint å vere ein forklaringsmodell for faktisk arealbruk ein kan observere på eit gitt areal på eit gitt tidspunkt. Slik sett er modellen klart ufullstendig; m.a. så manglar naturmessige, tekniske og økonomiske forhold. *Det er dei institusjonelle forholda, og aktørane det gjeld om å få på plass*. Vidare har ein forsøkt, ettersom det er hovudsaka for vår profesjon, å fange opp det dynamiske aspektet eit stykke på veg, ved at arealbruksendringar utan vidare kan erstatte "arealbruk" til høgre i figuren. Hovudpoenget er at arealbruk og særleg arealbruksendringar spring ut av åtferd, handlingar og avgjerder, dels i dei tre regima kvar for seg, men og i høg grad av samspel mellom dei tre regima.

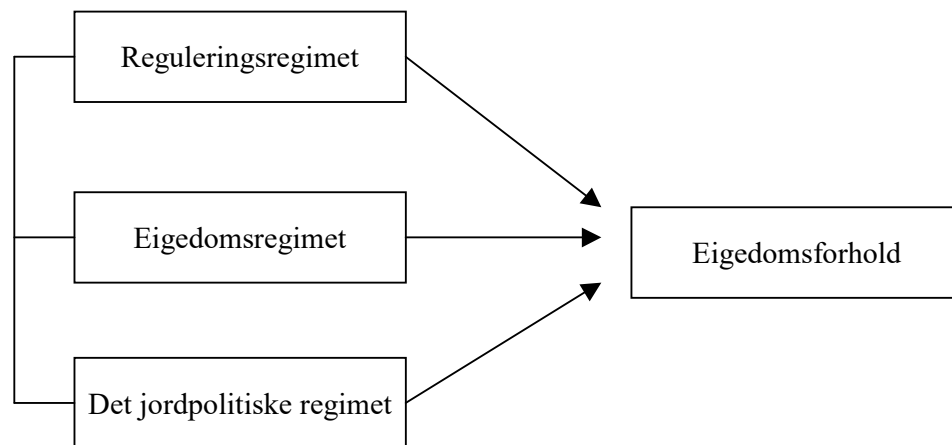


Figur 1. Regima og arealbruk

Det er egentleg lett å sjå at det er eit sterkt og direkte funksjonssamband mellom aktivitet i eigedomsregimet og reguleringsregimet på den eine sida og arealbruk og arealbruksendringar på den andre, og dette er hovudpoenget i figuren. Litt verre er det kanskje å sjå samanhengen mellom det jordpolitiske regimet og arealbruk. Poenget er at grunngevinga for jordpolitiske tiltak ofte ligg i arealbruken, men at ein prøver å påverke arealbruken på ein indirekte måte; ein vil påverke eigarforholda for gjennom det påverke arealbruken. T.d. så har ein konsesjonsplikt for overtaking av hus i sørlandsbyar for å fremme heilårsbruk av huset, noko ein vil oppnå gjennom å hindre at det blir kjøpt opp til fritidsformål, og ein har konsesjonsplikt på kjøp av landbrukseigedomar for å fremme landbruksutnytting.

Regima og eigedomsforhold

På same måten som vi ser arealbruk og arealbruksendringar som ein funksjon av aktivitet i dei tre regima, kvar for seg og i samspel, kan vi også sjå på eigedomsforholda og endringar i eigedomsforholda, jf. figur 2 nedanfor. Eigedomsforhold omfattar som tidlegare nemnt eigedomsstruktur, eigarstruktur og rettighetsstruktur.



Figur 2. Regima og eigedomsforhold

Sambandet mellom eigedomsregimet og det jordpolitiske regimet på den eine sida, og eigedomsforholda på den andre er sterk og direkte og, vil eg tru, lett å oppfatte. Grunneigarane og andre som avleier sin rett av eigedomsretten er dei sentrale aktørane i eigedomsregimet og kan endre eigedomsforholda på ulike måtar. Det jordpolitiske regimet

kan oppfattast til å legge føringar for desse aktørane, ved sida av at det her kan vere ein ”eigenaktivitet”, t.d. i form av oreigning.

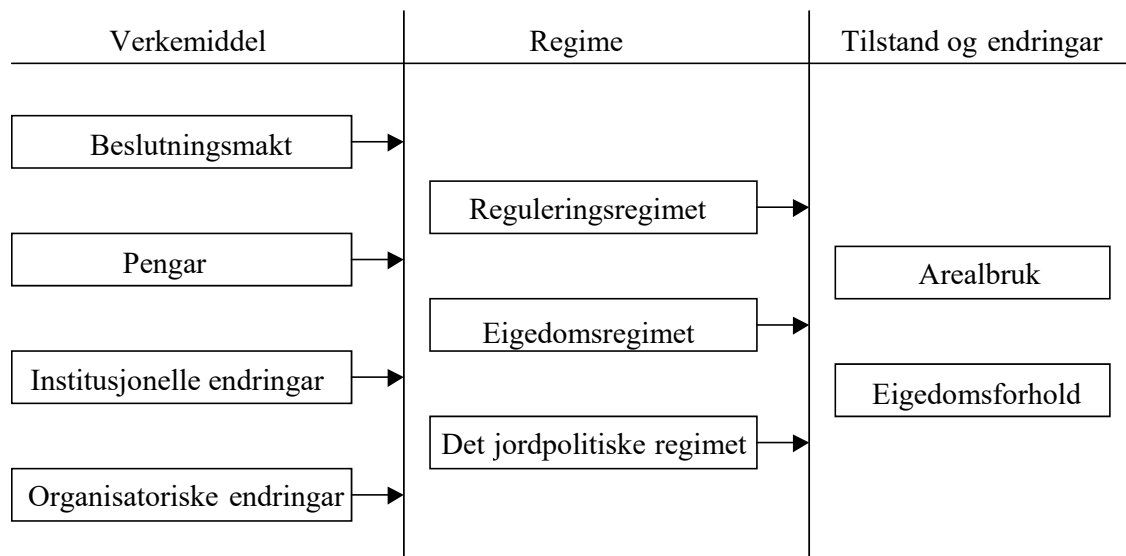
Det er forholdet mellom reguleringsregimet og eigedomsforholda som krev ein kommentar. Dette forholdet er stort sett indirekte, og går mykje godt gjennom dei to andre regima. Arealbruksavgjerder i reguleringsregimet kan t.d. legge sterke føringar for aktivitet i dei to andre regima; ein vedtatt reguleringsplan gir t.d. automatisk oreigningsheimel, (dvs. rett til å avgjere oreigning) og den kan gi rett for grunneigaren til å utparsellere eigedomen og selje tomter – utan noko konsesjonsbehandling. Ein verneplan for rovdyr kan gjere ein beiterett for sau i same området verdiløus i praksis, og ein verneplan for barskog kan ha same verknaden for ein hogstrett. Stort sett kan ein sei det slik at avgjerder i reguleringsregimet gir føringar for arealbruk, og dermed for verdien av ulike utnyttingsmåtar og utnyttingsrettar, og dermed legg det føringar for transaksjonar med rettar.

Staten

Framstillinga ovanfor er konsentrert om arealbruk og arealbruksendringar, og eigedomsforhold og endringar av eigedomsforholda, sett som funksjon av aktiviteter innan dei tre definerte regima. Regima i seg sjølve er tatt som gitte og uforanderlege. Dette gir eit ufullstendig bilete av røyndomen, på fleire måtar. Vi har alt nemnt dette med at naturgitte, tekniske og økonomiske forhold ikkje er drege inn eksplisitt i framstillinga, men verre er det at institusjonelle og organisatoriske *endringar* ikkje er med. Nå er i og for seg ikkje føremålet å gi eit realistisk bilete av røyndomen, men å utvikle nyttige analytiske verktøy til å *studere røyndomen og særleg til å endre den*. Det er praktisk, daglegdags og udramatisk at *institusjonelle og organisatoriske forhold blir endra for å påverke arealbruk og eigedomsforhold*, men for å få dette inn i modelltankane våre må vi dra inn staten. Dels fordi staten er den heilt sentrale aktøren i formelle lovendringar, men og fordi staten er så sentral på andre måtar.

For å få eit slag analytisk grep på dette har eg laga oppstillinga i figur 3 nedanfor. La oss starte drøftinga med å tenkje oss at staten kan ha visse *målsettingar* om korleis *arealbruken* bør vere, og om korleis *eigedomsforholda* bør vere. Heilt til høgre i figuren har eg ført opp tilstand m.o.t. arealbruk og eigedomsforhold, men i praksis kan vi tenkje oss at det først og fremst er snakk om å få til *endringar* i eigedomsforhold og arealbruk, eller på ein eller annan måte styre endringar som er i gang.

At staten har slike målsettingar er høgst realistisk i Norge i dag. Det kan i og for seg vere å oppretthalde ein bestemt tilstand, t.d. ein bestemt naturtype i skog eller eksisterande eigedomsstruktur i landbruket, men i vår profesjonelle samanheng er det som oftast å få til bestemte endringar. Vi kallar det gjerne å “styre” utviklinga av arealbruk og eigedomsforhold. Måla kan vere spesifikke og unike tilfelle i tid og rom, t.d. arealbruken på ei bestemt myr, eller det kan vere meir allmenne forhold, som at ein t.d. ønskjer å fremme ”bærekraftig utvikling” eller sikre at aktive bønder skal eige gardsbruka i Norge.



- Naturgitte forhold
- Tekniske forhold
- Økonomiske forhold

Figur 3. Verkemiddel, regimer og endringar i arealbruk og eigedomsforhold

Så kan vi spørje om kva slag verkemiddel staten har til disposisjon for å kunne realisere ulike mål den måtte ha av dette slaget? Mange sjølvst, staten er stor og mangfaldig og kan spele på mange strenger. Arten og styrken i bruken av verkemiddel er avhengige av så mange faktorar, m.a. naturgitte, tekniske og økonomiske forhold. Denne typen faktorar har eg førebels ekskludert frå resonnementet og parkert dei uspesifisert på sidelina under figuren, for å markere at slike forhold kan kome inn fleire stader. Både mål og verkemiddel vil vere påverka av desse faktorane.

Men tilbake til hovudinnhaldet; her har eg innordna verkemidla staten disponerer i fire grupper til venstre i figuren; avgjerdsrett, økonomiske verkemiddel (pengar), institusjonelle endringar, og organisatoriske endringar. Desse verkemidla har ein noko ulik funksjon i modellen, og eg skal kommentere dei kvar for seg. Hovudpoenget med figuren er det likevel greitt å få med seg med ein gong: *Verkemidla fungerer gjennom institusjonar og aktørar, dvs. regimer, på ulike nivå.*

Makt og maktbruk har gjerne ein litt dramatisk og utriveleg klang, men er i si legale form eigentleg heilt daglegdags, det kan gjelde noko så enkelt som avslag eller innvilging av ein søknad om deling av ein eigedom, eller vedtak av ein reguleringsplan. Poenget er heilt enkelt at offentlege organ kan ta avgjerder om arealbruksendringar og endringar i eigedomsforhold, og sette makt bak gjennomføringa.

Pengar, eller økonomiske verkemiddel som det gjerne heiter, er vel greitt nok å forstå. Bruk av pengar kan vere tilskott som blir gitt under føresetnad av at areala blir brukt på bestemte måtar. Det såkalla "kulturlandskapstilskottet" i landbruket kan vere eit godt døme: Bonden får ein viss pengesum per dekar og år under føresetnad om ei viss drift på ein måte som landbruksstyresmaktene har fastsett eller kan godta. Det offentlege har altså ikkje brukt makt til å avgjere at arealet skal brukast på ein bestemt måte, bonden står formelt fritt til å drive stikk i strid med staten sine ønskje, men han får i så fall merke det på økonomien.

Makt og pengar kan seiast å vere direkte verkemiddel, konkret retta mot areal og eigedomsforhold, men dei må *operasjonaliserast*, dvs. fungere *gjennom regime*.

Institusjonelle og organisatoriske endringar fungerer på ein litt annan måte.

Institusjonelle endringar inneheld to hovudelement. For det første er det endringar i formelle lover. Dette er også temmeleg daglegdags og ofte udramatisk; ein endrar t.d. plan- og bygningsloven for å styre arealbruken på ein eller annan måte.

Men institusjonelle endringar kan også vere noko anna og langt meir subtilt, det kan vere påverknad av ymse slag for å fremme verdi- og normendring og gjennom det endre åtferd. Det er eit mindre bastant og konkret verkemiddel enn dei andre. Det er her tale om aktiv påverknad, m.a. for å få folk til å endre sine *verdiar*, dvs. preferansar og målsettingar. *Normer* går gjerne meir direkte på åtferd, sjølv om desse to omgrepa ofte blir brukte om kvarandre.

Normer er altså her forstått som folks oppfatning av kva som er akseptabel/uakseptabel åtferd. Påverknaden blir gjerne kalla “haldningsskapande arbeid” når ein prøver å uttrykke det positivt, negativt uttrykt heiter det gjerne “propaganda”. Innan natur- og miljøvernet kan ein finne mange døme på intens bruk av dette verkemidlet, med vekslande hell.

Organisatoriske verkemiddel er gjerne knytt direkte til lovendring og såleis også til institusjonelle endringar; ein vedtar ei lovendring og gjer organisatoriske grep for å forvalte lovendringa. Det er likevel eit stort prinsipielt poeng i å halde organisasjonar og institusjonar frå kvarandre; institusjonane er spelereglar og organisasjonane er aktørar.

Dei fire typane av verkemiddel kan brukast kvar for seg eller i samspel. Ofte vil ein kunne oppnå ein forsterkande effekt av å kombinere verkemidla på ”smarte” måtar. Dels slik at dei verkar forsterkande i samspel, men også slik at ein oppnår ein meir selektiv eller meir smal og målretta effekt. I norsk samanheng er det særleg grunn til å framheve fullmaktslover, dispensasjonsmuligheter og vilkårssetting i denne samanhengen. Alle tre gir forvaltninga vide fullmakter til å utøve skjønn i enkeltsaker, på vondt og godt. Omtalt i positiv ande gir dette smidighet i forvaltninga, men samtidig gjer det reglane mindre oversiktlege og det kan også gi opphav til at like tilfelle blir ulikt behandla, dvs. usakleg ulik behandling.

Hovudpoenget med figuren er å få fram at desse verkemidla normalt *må fungere gjennom institusjonelle arrangement*. Legitim maktbruk må vere tufta på lov og fungere gjennom lov, offentleg pengebruk blir avgjort i politiske organ og kanalisert gjennom forvaltningsorgana etter bestemte reglar. Institusjonane kunne vi då i utgangspunktet oppfatte som gitte, når det gjeld bruken av verkemidla makt og pengar. Dette er rimeleg realistisk på kort sikt og sett frå den synsstaden der den einskilde praktiske yrkesutøveren i profesjonane står, og også for andre aktørarar så som grunneigarar. På lengre sikt er dette nokså urealistisk frå alle ståstader; *alle slags aktørar arbeider aktivitet for å endre dei institusjonelle og organisatoriske strukturane dei verkar innanfor*.

Denne figuren kunne vi formalisere vidare i retning av ein analysemodell ved å påstå relasjonar mellom omgrepa i figuren, t.d. ved å sette inn piler som går i ulike retningar osv. Førebels vil eg rett og slett bruke den som eit strukturerande skjema for eit reint pedagogisk formål, nemleg å plassere både teoritilfanget og – etterkvart - dei profesjonelle aktivitetane i eit system i forhold til kvarandre.

KAPITTEL 1-B OMGREPET STRUKTUR

av Erling Berge

Ovanfor introduserte vi omgrepet "struktur" for å hjelpe oss med å skjønne kva som ligg i det større temaet "eigedomstilhøve". Eigedomstilhøve omfattar eigedomsstruktur, eigarstruktur og rettighetsstruktur. Dette presiserte vi om lag slik:

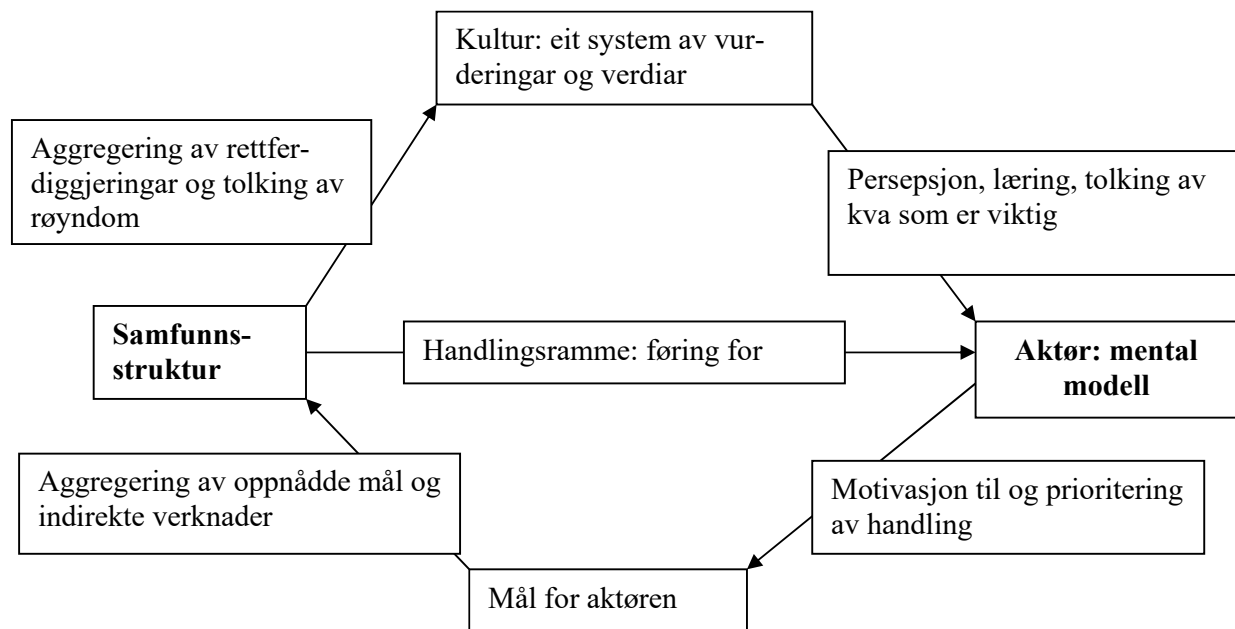
- Eigedomsstruktur: eigenskapar ved eigedomane (storleik, form, talet av teigar, etc.)
- Eigarstruktur: eigenskapar ved eigarane (fysisk eller juridisk person, offentlig eller privat, mann, kvinne, alder, yrke, bustad, etc.)
- Rettighetsstruktur: eigenskapar ved retten eigaren (rettshavaren) har til eigedommen (leigerett, bruksrett, sameige, eineeige, etc.)

Struktur er ein mykje brukt terme i samansettingar som viser til meir spesifikke område av samfunnet: befolkningsstruktur, busettingsstruktur, klassestruktur, osv. Meininga som ligg i termen er ikkje alltid eintydig. Det ein tenkjer på med å legge til «struktur» er at det under overflata som vi kan sjå direkte, finst noko vi kan tenkje på som eit skjelett som gir form og stabilitet til fenomenet vi omtalar, t.d. befolkninga. Det strukturelle i ei befolkning ligg i fordelinga over alder og kjønn, stundom også familiestorleik.

Staten fekk ein sentral posisjon i drøftinga av eigedomstilhøva. I den samanheng må vi legge vekt på at staten ikkje er ein aktør i vanleg meining av ordet. Staten er mangfaldig og omfattar mange ulike aktørar med spesifikke interesser og aktivitetar. Staten kan vi tenkje på som ein struktur som set rammer for kva ulike aktørar gjer seg. Denne ramma, litt utvida, vert likevel oftast omtala som samfunnsstrukturen.

I figuren nedanfor er det skissert korleis ein kan tenkje seg tilhøvet mellom samfunnsstrukturen og handlingane til ein gitt aktør. Ved sida av handlingsramma som ligg i strukturen (t.d. representert ved dei ulike regima vi drøfta ovanfor) må vi ta omsyn til den mentale modellen av verda som aktøren har lært seg å bruke. I konkrete situasjonar vert denne supplert med observasjon og tolking av situasjonen. Dette vert så supplert med ei vekting av kva mål som kan realiserast med den gitte ramma og tilgjengelege ressursar, inklusiv den tid som er til rådvelde. Når så aktøren gjer noko får vi eit utfall, eit resultat som vert vurdert ut frå målet med handlingane. Det er vel sjeldan fullt samsvar mellom mål og resultat. Årsaka til skilnader vil bli notert og den mentale modellen av verda vil kunne bli revidert. Slik vert det

for alle aktørane som er i same posisjon. Handlingane til dei ulike aktørane vil aggregere seg både konkret i form av endringar, til dømes i eigedomstilhøve, og meir abstrakt i form av rettferdiggingingar og tolkingar av røyndomen. Aktørane sine mentale modellar kjem vi attende til i kapittel 3.3.



Figur 4. Sambandet samfunnsstruktur - aktør

Meir generelt kan vi seie at når ein talar om struktur i samfunnsfaga så tenkjer ein på korleis eit fenomen er bygd opp av ulike typar personar, handlingane deira og korleis handlingane har materialisert seg (t.d. i eigedom). Handlingar frå mange ulike individ vil summere seg (aggregerast) til eit mindre tal likearta resultat. Folk med liknande karakteristika vert plassert i ei felles gruppe, generelt omtala som ein posisjon i strukturen. Sidan ulike handlingssekvensar har ulikt utfall vil vi seie at ulike personar hamnar i ulike posisjonar på grunn av ulike handlingsmønster. Dei handlingssekvensane som fører til likearta resultat i form av at aktøren kjem frå ein «posisjon» i samfunnsstrukturen til ein annan kallar vi ein relasjon mellom dei to posisjonane. I eit utviklingsperspektiv tenkjer ein seg med andre ord at ulike arenaer i samfunnet er bygd opp av ulike posisjonar bunde saman av ulike relasjonar. Systemet av posisjonar og relasjonar vil stå fram med ein struktur der relasjonane viser veg mellom posisjonane.

Tenkjer vi så meir spesifikt på eigedomsstruktur ser vi at dei ulike eigenskapane ved eigedomane så som storleik, form og talet av teigar pr. eigedom, må vere eit resultat av at menneskje har gjort noko konkret, dei har, saman med naboar, blitt einige om kvar grensene mellom ulike teigar skulle gå. Handlingssekvensane har ei lang historie. Over tid akkumulerer det seg til eit konkret bilete av korleis eigedomsstrukturen "er". Men det er ikkje berre eigenskapane på den einskilde eigedomen som utgjør strukturen. Det er også eigenskapane på omkringliggande eigedomar: kor like eller ulike er dei alt i alt? Struktur vil også – og oftast – vise til eigenskapar ved gruppa: korleis eigedommen ser ut samanlikna med andre eigedommar, korleis eigarane ser ut samanlikna med andre eigarar og korleis rettane til den eine ser ut samanlikna med rettane til dei andre.

Ser vi på eigenskapane hos ein personleg eigar er desse eit resultat både av dei aktivitetane den einskilde personen har vore igjennom (utdanning, yrkesval, bustad) og dei val det er mogeleg å gjere i høve til ein gitt eigedom. Men eigarar kan også vere organisasjonar, både private og offentlege, og ulike typar organisasjonar har heilt andre val dei kan gjere med omsyn til ein eigedom. For alle gjeld likevel at ein er eigar berre dersom ein er knytt til ein eigedom på eitt eller anna vis. Eigarar har høve til å foreta seg ting med "sin" eigedom som ikkje-eigarar ikkje kan gjere. Eigarstrukturen blir dermed eit resultat av korleis eigarane handterer sine eigedomar og korleis dette akkumulerer seg over tid i høve til ikkje-eigarar. Nokre eigarar vil eige mykje, andre lite. Somme vil eige næringseigedom, andre fritidseigedom. Ei samling eigedomar vil gi oss ei samling eigarar og slik som eigedomane vil vise fram ein viss struktur vil også samlinga av eigarar kunne sjåast å ha ein struktur.

Relasjonane som knyter ein eigar til ein konkret eigedom er det vi tenkjer på som eigedomsrettane til eigaren. Strukturen i desse rettane er ikkje struktur på same måten som vi tenkjer struktur i eigedomsstruktur og eigarstruktur. Dei handlingane som gir struktur til rettane er diskursen mellom eigarar og ikkje-eigarar over kva som er ein legitim eigarrett for ulike typar eigarar og eigedomar i ulike kontekstar (i figuren ovanfor "aggregering av rettferdiggjeringar"). Og posisjonane i strukturen er dei knippe av rettar og plikter som høver for ulike typar av eigarar og ikkje-eigarar.

Vi kan ut frå dette reformulere innhaldet i omgrepet eigedomstilhøva om lag som følgjer:

- Eigedomsstruktur vil vise til eigedomen si plassering i ei fordeling av eigedomar etter storleik, eller skyld (produksjonskapasitet), eller noko anna viktig.

- Eigarstruktur: kan vise til eigarens plassering i ei fordeling av eigarar etter storleik på eigedommen, storleik på formue, tilgang til posisjonar med makt, eller liknande.
- Rettighetsstruktur: kan vise til ein bestemt rettsrelasjon si plassering i fordelinga av rettsrelasjonar mellom eigarar og ikkje-eigarar, mellom eigarar og offentlege mynde, eller liknande (leigerettar, bruksrettar, eineeige, typar felleseige, typar offentleg eige, etc.).

Vi kan illustrere litt av diskursen rundt eigarrettane gjennom å sjå litt på filosofen Frank Snare (1972) si drøfting av kva som er kjernen i omgrepa eigedom og eigedomrett ut frå vanleg språkbruk.

I vanleg daglegtale (Snare 1972) er det ikkje noko skilje mellom eigedom og eige. Utsegner som at «Personen A eig P» er likeverdige med dei som seier at «P er eigedommen til A». Det er med andre ord relasjonen som bind eigaren A til eigedomen P som er kjernen i daglegtalet si oppfatning av kva det vil seie å eige. Denne relasjonen er retten til å bruke eigedomen.

I den daglegdagse språkbruken ligg det innbakt føresetnader om kva det vil seie å bruke eigedomen:

1. A har rett til å bruke P.
2. B kan bruke P dersom og berre dersom A gir løyve.
3. A kan avtale med B å føre over permanent eller temporært rettार under 1 og 2.

Saman med desse føresetnadene om bruken, finn ein også forventningar om korleis samfunnet (ikkje-eigarane) skal reagere på bruken av P:

4. Det finst straffereglar som seier kva som skjer med B dersom B grip inn i A sin bruk av P eller om B utan løyve brukar P.
5. Det finst erstatningsreglar som seier når B kan bli pålagt å erstatte skade som B har valda på P.
6. Det finst ansvarsreglar som seier at A kan haldast ansvarleg om P er opphav til visse typar skade for andre enn A.

I denne skissa ser vi at det opptrer ein eigar A, ein eigedom P, og ein ikkje-eigar B. Det er også føresett at det skal finnast straffereglar og erstatningsreglar og at "nokon" skal straffe B

eller A når reglar blir brotne. Denne "nokon" er i våre vestlege samfunn sjølvsagt staten. Men vi har god kunnskap om at tilsvarende skjer i statslause samfunn⁶.

Rettighetsstrukturen ser vi her som todelinga i rettar som går på eigaren sin bruk av eiegen og rettar som samfunnet legg til grunn for å akseptere eigaren sin bruk. Men under der igjen kan vi ane ulike typar rettar som leigerett, bruksrett, sameige, osv.

Noko av det som gjer det viktige å sjå på strukturen i form av posisjonar og relasjonar ligg i at institusjonelle reglar ofte vil definere posisjonar. Aktørane i posisjonen er dermed i ein felles handlingssituasjon med nokolunde likearta ressursar og eit knippe handlingsval som også ofte er definert av reglane i form av handlingar som *skal* gjerast, handlingar som *ikkje kan* gjerast og handlingar som *kan* gjerast. Når vi ser på eiegen P i Frank Snare sin analyse ser vi at reglane er ulike for A (eigaren) og B (ikkje-eigaren). Termen «eiegen» brukar vi om bandet mellom A og P, men dette bandet er langt på veg ein refleks av korleis vi definerer B sin relasjon til P.

Vi kan i denne samanhengen også notere oss at det finst relasjonar mellom ulike eiegenar, sei P1 og P2, som har ein karakter som er nokså likt det vi så langt har kalla eiegen. Desse relasjonane vert generelt omtala som servitutt. Relasjonen går sjølvsagt ut på kva eigaren av P1 kan gjere i høve til eiegen P2 som B eig. Det spesielle er at retten som eigaren, A, av P1 brukar ikkje er knytt til A men til P1 og den kan ikkje skiljast frå P1.

⁶ Ellickson (1991) gir oss innsikt i korleis dette kan fungere. Sjølv om USA er langt frå å vere eit statslaust samfunn er det ikkje alle plassar ein treng statsmakta. Tittelen seier mykje: "Order without law. How Neighbors Settle Disputes." "Without Law" viser til at statleg politimynde ikkje er involvert. Naboar klarer likevel å ordne opp i konflikhtar.

KAPITTEL 2. INSTITUSJONAR OG METAFORAR

2.1. Innleiing

Det vidare opplegget for framstillinga er slik: I dette kapitlet tar eg først opp tråden frå første kapittel m.o.t. institusjonar, presiserer og repeterer noko stoff, og går deretter eit stykke vidare i drøftinga av institusjonsomgrepet, men ikkje særleg langt. Deretter drøftar eg omgrepa *modell, metafor og spel*, og går så gjennom hovuddraga i tre mykje brukte metaforar. Heile vegen vil eg freiste å dra ut maksimalt med kunnskap med tanke på forståing og handling i vår faglege samanheng. Målet for framstillinga ligg i kunnskap for forståing og kunnskap for handling.

I kapittel 3 vil eg så gi ei meir utdjupa framstilling av institusjonell teori. I kapittel 4 går eg vidare i å relatere teori til våre konkrete faglege problemstillingar og reflektere om rettferd. I kapittel 5 blir det gitt ei framstilling av forhandlingsteori retta mot eigedomsfag.

2.2. Institusjonar

Det ligg eit språkleg problem i ordet "institusjon". På norsk er tydinga vanlegvis noko i retning av offentleg "organ", eller "organisasjon", eller noko så konkret som t.d. eit sjukehus eller ein gamleheim. Det er ikkje dette som er meiningsinnhaldet her. I vår samanheng er det rammer, "reglar", eller "samfunnsmessige arrangement" som styrer åtferd. Desse reglane kan vere juridiske, som t.d. formelle lover, forskrifter, rettspraksis og formelle juridiske kontraktar. Men det kan og vere åtferdsbestemmande normer som spring ut av kulturelle forhold, så som tradisjon, skikk og bruk, religion og moral. Ein skulle gjerne hatt eit godt norsk ord for dette, men eg har ikkje funne noko brukande. Ordet "regel" er eit alternativ, men er for snevert til å gi dei rette assosiasjonane. Økonomen Douglas C. North (1990, 3) seier det slik: *"Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction."*

Det er altså dei menneskeskapte spelereglane (rules of the game) for samhandling det dreiar seg om. I ordet "constraint" ligg eit element av å legge band på seg, eller å bli lagt band på. Institusjonane får altså den einskilde til å handle annleis enn han ville gjort ut frå ei heilt fri, individuell og egosentrisk motivering.

Sosiologen Richard W. Scott (2001, 48) har ein litt meir omfattande definisjon:

- *“Institutions are social structures that have attained a high degree of resilience.*
- *Institutions are composed of cultural-cognitive, normative, and regulative elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life.*
- *Institutions are transmitted by various types of carriers, including symbolic systems, relational systems, routines, and artifacts.*
- *Institutions operate at multiple levels of jurisdiction, from the world system to localized interpersonal relationships.*
- *Institutions by definition connote stability but are subject to change processes, both incremental and discontinuous.”*

I norsk språkdrakt skulle dette bli noko slikt som at institusjonar er stabile strukturar som består av kognitive, normative og regulerande element og aktivitetar som gir stabilitet og mening til mellommenneskeleg åtferd. Institusjonane blir overført av ulike berarar, inklusiv symbolske og relasjonelle system, rutinar og menneskeskapte ting. Institusjonar verkar på alle nivå frå verdssystemet til mellommenneskeleg samhandling og sjølv om dei utstrålar stabilitet vil dei endre seg over tid både i små steg og store sprang. Scott går så vidare med å framstille det regulerande, det normative og det kognitive som tre *pillarar* som institusjonane kviler på. Eg synest det er ein god metafor (lignelse) som vi skal merke oss, og kome tilbake til seinare, men vil og understreke dette med at institusjonane gir *stabilitet* og *mening* til mellommenneskeleg åtferd.

Institusjonell økonomi tyder heilt enkelt at ein dreg institusjonar inn i økonomisk teori. T.d. på den måten at ein analyserer kva institusjonane har å seie for økonomisk tilpassing og åtferd. Eigentleg er det (minst) to tradisjonar eller "skular" av institusjonelle økonomar; på den eine sida dei som *forkastar* dei grunnleggande modellane i neo-klassisk økonomisk teori og *erstattar* dei med institusjonelle forhold som avgjerande for å forstå og forutseie åtferd, og på den andre sida dei som *dreg institusjonane inn* i neo-klassisk teori, jf. Eggertsson (1990, 6). Her vil eg halde meg til dei siste. Altså "vanleg" neo-klassisk økonomi, der ein dreg regel- og normsystema og det kognitive aspektet inn i teoridanninga. Og dei aller viktigaste institusjonane ein har drege inn, sett frå vår faglege synsstad, er dei som utgjer *rammevilkåra for transaksjonar* med gode, altså eigedomsretten med regel- og normsystema i og kring den, og verknadene dette har for *transaksjonskostnadene*.

Men her må vi atter minne om at omgrepet "eigedomsrett" i institusjonell økonomi har eit noko vidare innhald enn i vanleg juridisk språkbruk. Eggertsson (1993, 225) synest eg har sagt det best: *"The term property rights refers to the control of valuable assets by an individual (Alchian 1965). The term is used in a general sense, which does not correspond to its use in legal theory, and reflects the individual's power to control scarce attributes of assets in various uses."*

Vi ser altså at det sentrale i dette (økonomiske) eigedomsomgrepet er makt til å kontrollere bruken av knappe gode. Det betyr at tildelte rettar som t.d. konsesjon frå staten, byggeløyve og mjølkekvoter vil kome inn under omgrepet. Noko stort problem vil ikkje dette valde for mi framstilling, vi må bare vere klar over det, og spesifisere der det kan oppstå misstydingar. Vi ser lett at for teoretisering over økonomisk atferd er det nokså uviktig om t.d. retten til å drive fiskeoppdrett på ein bestemt lokalitet i sjøen er basert på eigedomsrett til sjøarealet i vanleg juridisk tyding, eller på tildelt konsesjon (løyve) frå staten. Det avgjerande for aktøren er *kvaliteten* på retten; kor eksklusiv den er, kva vern den har, kor langsiktig den er, mulighet for å pantsetje anlegget osv.

For våre praktiske føremål og handlingar i eigedomsfag og arealplanlegging er det to viktige poeng her: For det første at det er særst viktig å vere klar over om retten vi manipulerer med høyrer til i "eigedomsregimet" eller i "reguleringsregimet". Det er nok å peike på at reglane om bortfall og vern kan vere særst ulike alt etter som retten ligg i det eine eller andre regimet. *For det andre at arealplanlegging i seg sjølv på ein måte kan oppfattast som transaksjon med rettar i reguleringsregimet.* Det er bakgrunnen for at omgrepet "transaksjonskostnader" er så viktig i arealplanlegginga.

Vi har nytta metaforen *spel* for å få fram kva institusjonar er; dei er spelereglane. Omgrepet *organisasjon*, slik det blir brukt i institusjonell økonomi kan og settast inn i denne metaforen; organisasjonar er aktørar, dvs. spelarar. Ikkje slik å forstå at alle aktørar/spelarar meiningsfullt kan oppfattast som organisasjonar, ein aktør kan sjølvstøtt vere eit enkelt menneske, men slik at der organisasjonar opptrer, er dei altså å oppfatte som aktørar. I denne terminologien blir t.d. jordskiftelovgjevinga ein del av det institusjonelle rammeverket kring fast eigedom, ein personleg jordeigar blir aktørar, eit eigedomsselskap blir organisasjon og aktør, og jordskifteretten er agentar for den tredje statsmakt, i dette tilfelle domstolane (public agent)

med klare institusjonelle rammer for verksemda. Men vi skal merke oss at offentlege styresmakter (etatar, organ osv.) også kan opptre i aktørrolla, som organisasjonar, i visse samanhengar.

2.3. Institusjonar i eigedomsfagleg perspektiv.

Nå burde vi vere i stand til oppsummere kvifor teoridanning om institusjonar er så potensielt fruktbar innan ulike delar av eigedomsfaget:

- 1) Jordpolitikk, jordskifte, matrikulært arbeid, oreigning og offentlig planlegging og styring av arealbruk er sterkt lov- regel- og normorienterte aktivitetar; institusjonar omgir dei på alle kantar og er heilt avgjerande for effektiviteten.
- 2) Areal, eller meir presist; arealtilknytte ressursar (eit knapt økonomisk gode), er det sentrale objektet for aktiviteten. Eigedomretten i seg sjølv og det offentlege sin lovbaserte rett til å gripe inn i denne ved regulering, er institusjonar. Ein teori om kva institusjonar er, kvifor dei oppstår, korleis dei endrar seg/blir endra, korleis dei påverkar økonomisk effektivitet og aktørar si åtferd m.m., er eit godt grunnlag for å forstå kva vi driv med, for kritisk gransking av den økonomiske effekten av institusjonane som styrer verksemda, og eventuelt gi kunnskap om forbetring. Og ikkje minst: Gi oss innsikt i kva som er mogleg, fornuftig og moralsk handling under ulike rammevilkår.
- 3) Teoridanninga kring bruk og styring av ”opne”, dvs. felles, *ikkje-eigde* gode, gode som er ått i *fellesskap* (sameiger, allmenningar), gode som er eigd *individuellt*, men der bruken i større eller mindre grad er *avhengig* av andre sin bruk av sin eigedom og *kollektiv handling* heng nokså sterkt saman, og har, særleg via transaksjonskostnadene, samband med institusjonell økonomi. Det har alt saman å gjere med mulighetene for, og vilkåra for samhandling innan og mellom større eller mindre grupper av menneske. Mykje godt går det på samhandling m.o.t. arealtilknytte ressursar. Det skulle difor vere nokså opplagt kvifor dette har interesse for oss, med vårt strev for å finne fram til effektive og rettferdige system for fordeling og bruk av arealgode. Det gjeld både i stort, dvs. utforming av lovsystem, og i smått, dvs. utforming av bruksreglar og kontraktsforhold på lokalt nivå, i den einskilde oreigningssaka og jordskiftesaka. Og ettersom denne teoridanninga også i høg grad omfattar offentlig tildeling av rettar, vil

reguleringsproblematikk, t.d. arealplanlegging og konsesjonstildeling, kunne ha nytte av slik teoriutvikling.

- 4) Ovanfor har eg knytt teoritilfanget til jordskifte, arealbruksregulering og i ein viss grad til jordpolitikk. La oss nå dra *eigedomsregistrering* inn i drøftinga. Denne omfattar m.a.:
- a. Den formelle danninga (skapinga) av eigedomseiningar i samfunnet.
 - b. Oppmåling og kartlegging av eigedomane.
 - c. Den formelle (legale) innføringa av *eigedomane* i eit opent og offentlege register (matrikkel).⁷
 - d. Formalisert identifisering og legal erkjenning av *eigarar* og *innhavarar* av andre slag rettar, og innføring av dette i eit opent og offentlig register (tinglysing og grunnbok).
 - e. Statsgarantert trygging (rettsvern) av rettar.
 - f. Registrering og formidling av informasjon om eigedomane, rettane og rettshavarane.
 - g. I tillegg har innføring i grunnboka (tinglysinga) ein viktig kontrollfunksjon i det offentlege reguleringsregimet, på den måten at det må dokumenterast at eventuelle offentlege løyvekrav er oppfylt, før eit dokument om ein transaksjon slepp fram til tinglysing.
 - h. Registra er offentlege, og ein del av dei viktigaste rettslege informasjonane er garanterte av staten. Ofte er det og knytt andre register til eigedomsregistra, t.d. foretaksregister av ymse slag og register over arealtilknytte ressursar og verdjar.

Kva har dette med vårt emne å gjere? Svaret er enkelt, men generelt lite forstått og påakta; *eigedomsregisteret er ein sær sars viktig del av det institusjonelle rammeverket kring fast eigedom*. Det er det viktigaste informasjonssystemet om faste eigedomar, rettshavarar og relasjonane mellom rettshavar og eigedom. Det har derfor mykje å seie for transaksjonar med, restriksjonar på og regulering av arealressursar. Det trygger eigedomsrettane, gjer at transaksjonar kan skje nokolunde trygt, til rimelege kostnader,

⁷ Dagens matrikkel er definert i Matrikkeloven som trådte i kraft 1. januar 2010. Matrikkelen samla det tidlegare registeret for Grunneiendom, Bygning og Adresse (GAB-registeret) og kommunane sine Digitale EieomsKart (DEK) i eitt og same register.

og siste men ikkje minst; det gjer det mogleg å bruke eigedom som trygd (pant) for lån, og dermed reise kapital til anstendig rente. På eit vis kan ein sei at desse mekanismane transformerer fysiske objekt til kapital. Problema med jordreformene og vanskanane med å få marknadsøkonomi til å fungere i Aust-Europa, med forsøk på innføring av privat og individuell eigedomsrett, har ettertrykkeleg demonstrert kor viktig del av det institusjonelle rammeverket kring fast eigedom dette eigentleg er. Og ikkje minst kor kostbart det er å få i stand og vedlikehalde, og kor viktig det er at det fungerer effektivt til kostnader som det økonomiske produksjonslivet og transaksjonslivet kan bære.

Fagtradisjonane kring matrikkelarbeid er utprega juridiske og tekniske: jus og landmåling. Dette er ikkje tilfredsstillande, det trengst ei vidare ramme kring dette faget. Det bør vere mykje å vinne ved å analysere forholda ut frå institusjonell økonomi, og utforming av lovgjeving kring dei ulike elementa i eigedomsregisteret ut frå slike analyser.

5. *Oreigning*, dvs. tvangskjøp av areal for allmenn bruk er og ein del av den eigedomsfaglege røyndomen. Særleg i Norge spelar oreigning ei stor rolle som verkemiddel for å nå offentlege mål, og ein kan saktens spekulere over kvifor vi skil oss så sterkt ut frå grannelanda på denne måten, der oppnår ein det same i alt vesentleg gjennom frivillige kjøp.

Oreigning er gjerne eit særskilt kostbart verkemiddel, både økonomisk og politisk. Økonomisk fordi den offentlege oreignaren i praksis ber alle dei økonomiske kostnadene, herunder tildels ekstremt store advokatkostnader. For grunneigarane blir dermed ein stor del av transaksjonskostnadene nærast eit fritt og gratis "gode". Og summen av dette er truleg at transaksjonskostnadene ved offentlege utbyggingstiltak blir unødig store, og at dei beste løysingane ikkje blir realiserte.

Politisk kan vedtak om oreigning vere ei sterk belastning for partia i eit kommunestyre; det å ta eigedom med tvang har normalt ikkje nokon god klang hos folk flest.

Oreigningsordninga har også andre viktige føringar for forhandlingar om areal. Eg skal ikkje grunngi eller drøfte dette nærare her, men bare konkludere med at analyse av oreigning ut frå institusjonell økonomisk synsvinkel burde vere fruktbar. Særleg dersom ein også drog inn forhandlingsteori i analysen.

Det er gjort noko arbeid tidlegare med å bruke dette teoritilfanget til analyse av norske forhold. Ikkje mykje, egentleg forbausande lite, men noko er det altså. Rysstad (1988) brukte institusjonell økonomisk teori til å studere og forklare historiske utviklingprosessar m.o.t. agrar struktur og økonomisk utvikling. Egedomsforhold og jordskifte blei drege inn som sentrale emne i analysen. Noko av dette har same forfattaren utvikla vidare i arbeidet "Struktur og økonomi. Teoretiske perspektiver på eiendomsforhold i landbruket", Rysstad (1989). Delar av teorigrunnet er beskrive i desse to arbeida.

Erling Berge har i diverse arbeid tatt opp delar av dette teoritilfanget, og applisert det på bruken av areal- og naturressursar. I særleg grad gjeld dette spelteori og teori om fellesressursar (Sjå t.d. Berge 1989, Berge, Ott og Stenseth 1994).

Så må vi og nemne at det nok finst ein god del forskingsarbeid som brukar liknande tankegangar, som vi finn i deler at dette teoritilfanget, til å forklare økonomisk åtferd og tilpassing. Men altså utan å bruke teoritilfanget eksplisitt, m.a. fordi det ikkje var kjent eller utvikla på den tida. I farten vil eg bare nemne eitt, Bachke (1979). Han brukte regelsystema, herunder formelle lover og sosiale normer, altså typisk det vi i dag ville kalle institusjonelle forhold, til å forklare prisdanning ved overdraging av landbrukseigedomar. Det høyrer med til historia at dette arbeidet blei kritisert av økonomar fordi det ikkje heldt seg bare til neoklassiske økonomiske forklaringsmodellar, men drog inn "uryddige" og "forstyrrende" faktorar som lovsystem og tradisjonar!

Det er altså på ingen måte slik at vi startar på bar bakke når det gjeld å ta i bruk dette teoritilfanget på heimleg grunn. Mi framstilling er særskild eksplisitt i forhold til kjøp og sal av fast eigedom, jordskifte, eigedomsregistrering, offentleg grunnverv og oreigning. Eg vil gi ei målretta framstilling av teoritilfanget i resten av dette kapitlet og i kapittel 3, dvs. dra ut det viktigaste for våre fag, og deretter demonstrere korleis dette kan brukast til analysar for forståing og handling i kapittel 4.

2.4. Metaforar, modellar og spel – snarvegar til innsikt.

2.4.1. Generelt

Eit anna ord for metafor kan vere det bibelske “lignelse”, dvs. ei kort konsentrert forteljing som er meint å formidle ei allmenn sanning. I samfunnsvitskapleg samanheng får metaforane ofte form av spel, dvs. at ein plasserer nokre aktørar i ein bestemt situasjon, presiserer føresetnader og definerer spelereglar, kort sagt institusjonar for korleis dei har lov til å handle. Når ein så “ser” korleis dei handlar, kan ein endre eit element i spelereglane og sjå korleis det da går osv., osv. Altså ei slag form for kvasiexperiment eller simulering. Vi kan forenkla seie at *spela er dynamiske metaforar*. I vår samanheng plasserer vi aktørane i ein for oss relevant fagleg situasjon og definerer føresetnader og spelereglar.

Termen “modell” blir brukt med sær s variierende meiningsinnhald, og omgrepet overlappar delvis metaforar og spel. Det kan (alternativt) bli brukt i tydinga 1) empirisk modell, dvs. forenkla men sannferdig representasjon av røyndomen, 2) ein ønskt framtidig tilstand vist gjennom ein plan eller ei byggeteikning, 3) oppskrift for ein handlingsgang (resept, rasjonell avgjerdsmodell, regelmodellen) og 4) analyseverktøy - analytisk modell. Empiriske og analytiske modellar kan vere mest identiske, skilnaden ligg i formålet og dei påstandar vi måtte knytte til dei. Til ein empirisk modell vil vi knytte påstanden om at røyndomen faktisk er slik og slik, noko vi ikkje gjer når vi brukar modellen analytisk. Då vil vi oppfatte modellen som eit verktøy for å finne ut noko om røyndomen. I det første tilfelle har vi funne sanninga, i det siste søker vi den!

La oss starte med å presentere den enkle likevektsmodellen frå neo-klassisk økonomisk teori, med føresetnader, som døme for å demonstrere dette. Modellen er velkjent, og beskriv korleis mange rasjonelle og profittmaksimerande aktørar si marknadsåtferd kan tenkjast å addere seg opp til eit bestemt mønster for korleis pris og omsett varemengde heng saman og stabiliserer seg i ein fri markand. Modellen bygger på mange spesifiserte, og temmeleg spesielle føresetnader. Dei viktigaste er perfekt definerings og handheving av eigedomsrettar, og ingen kostnader med dette. Informasjonen er perfekt og kostnadsfri, kontraktar blir inngått kostnadsfritt, alle oppfyller kontraktane perfekt og utan kostnad for motparten. Og vidare: Det er momentan utveksling av varer og tenester i eitt punkt, aktørane er profittmaksimerande alt etter sine nyttefunksjonar, dei er rasjonelle i den forstand at dei vél middel i høve til sine mål, det er mange tilbydarar og mange kjøparar og dei er kvar for seg utan makt til å påverke marknaden, og det er fri konkurranse.

I utgangspunktet er det nokså klart at dette er ein analytisk modell, den er eit verktøy for å forstå røyndomen, på høgt aggregert nivå, og under ei rad spesifiserte føresetnader. Og den har vist seg å vere sær sars vellukka - den har hatt stor forklaringskraft - på sine premisser. Ei anna sak er at den ofte blir misbrukt til påstandar om at røyndomen faktisk *er* slik - eller endå verre i vitsskapeleg samanheng - at røyndomen *burde vere* slik. Men har *vi* - i våre praktiske handlingsrom - noko særleg nytte av den? Som ein slag bakteppekunnskap er den nyttig, men som praktisk analyseverktøy er den ikkje mykje verdt. Vi treng analytiske verktøy for å kunne finne ut korleis dei konkrete aktørane i den konkrete konteksten her og nå vil agere. Vi arbeider med få aktørar, oftast menneske, men også organisasjonar i eit lite rom, og det interesserar oss mindre korleis 10.000 aktørar si samla åtferd vil addere seg opp til eit slag gjennomsnittleg mønster. Vi arbeider i det heile tatt sjeldan med gjennomsnitt, dermed er det ikkje sagt at vi ikkje må “normalisere” aktørane våre av og til. Så moralen av dette blir:

Vi søker modellar, metaforar og spel som analyseverktøy for å forstå røyndomen. Vi ser på alle dei modellane, lignelsane og spela vi kjem til å presentere her som verktøy til å forstå - hjelpemiddel til å analysere, *der vi har ein jobb å gjere, dvs. der vi er, i tid, i rom, i kontekst*. Det er her metaforane har sin styrke som snarvegar til innsikt – når dei representerer relevante faglege situasjonar og blir kopla saman med ein solid porsjon faktakunnskap og kunnskap om dei institusjonelle rammene.

2.4.2. Spelet om allmenningen, eller “ allmenningens tragedie”.

Dette spelet har hatt ei underleg historie. Det blei formulert av ein biolog - Garrett Hardin - i ein artikkel i Science i 1968 (Hardin 1968). Historia skal vi kome tilbake til⁸, la oss først presentere spelet, som i si enklaste form går omlag slik:

Vi har for oss eit avgrensa beiteområde som blir brukt av ei gruppe beitebrukarar, la oss seie 10 aktørar, som beiter med 10 dyr kvar, dvs. at det totale beitebelegget er 100 dyr. Eigeforma er allmenning eller sameige (i realiteten er Hardin nokså uklar på dette punktet, han ordlegg seg

⁸ Artikkelen “Allmenningens tragedie” – frå metafor til teori. Ein litteraturoversikt." Oppsummerer teori-utviklinga fram til 2000 (Berge 2001), sjå <http://www.erlingberge.no/Berge%202001%20om%20Hardin.pdf> og Berge og Laerhoven (2011).

som om området er opent for alle⁹) og det er ikkje grenser eller andre tids- eller områdemessige reguleringar av bruken. Slik sett er bruken felles over heile arealet, men den er individuell i den forstand at beitedyra er ått av den einskilde brukaren. Det er altså *individuell hausting av ein felles ressurs*. Situasjonen liknar mykje på den vi har i eit vanleg norsk realsameige, med eitt sær viktig unntak; det er ikkje nokon regel om at kvar sameigar berre kan bruke sameiget i det omfang som hans eigebrøk tilseier. "Sålangt som hans lodd kan tåle", som det heitte i våre gamle lover. Det liknar også på forholda i ein norsk allmenning, men der er kvar part si maksimale utnytting bestemt i forhold til behovet på gardsbruket som har rett i allmenningen. La oss vidare gå ut frå at beitebelegget er optimalt og i økologisk likevekt (bærekraftig); større beitebelegg (meir enn 100 dyr) vil føre til nedgang i avdråtten pr. dyr og etterkvart også samla sett.

På dei gjevne føresetnadene er dette ein labil situasjon. La oss sei at aktør nr. 1 aukar flokken sin med eitt dyr, noko han fritt kan gjere. Fordi utnyttinga då overstig den økologiske bæreevna vil avdråtten over litt tid minke pr. dyr, men likevel vil dette løne seg for denne aktøren. Kvifor? Heilt enkelt fordi han får heile avdråtten av alle dyra sine, også for dyr nr. 11, medan den totale nedgangen manifesterer seg som nedgang i avdrått per dyr for alle, dvs. at ulempene (kostnaden) av handlinga hans blir fordelt på alle. Aktør nr.1 blir altså berre belasta med ein ørliten del av kostnaden med handlinga si. Nokre av dei andre aktørane vil oppdage dette, og ta etter. Og dermed er prosessen i gang, den eine etter den andre aukar flokken sin heilt til systemet bryt samem. Alle taper til slutt, i den forstand at ressursen er øydelagt for kortare eller lengre tid, i verste fall for alltid. Men alle taper openbart ikkje like mykje. Når sluttrekneskapen skal gjerast opp, kjem det klart fram at den som taper mest er den "snillaste"; han som sist tok til å auke buskapem.

Moral: 1) Rasjonell handling på individplan er øydeleggande for kollektivet under slike eigedomsregimer. 2) Den mest aggressive spelaren er ein slags vinnar, han taper minst - og dreg han seg ut or spelet tidsnok kan han til og med vinne totalt sett, nett som pyramidespelaren. 3) Prinsipielt er det to vegar ut or uføret; enten kan ein oppløyse sameiget, dvs. individualisere ressursen, eller ein kan innføre andre spelereglar, dvs. endre institusjonane, slik at spelet blir umogleg eller avbrote på eit tidleg stadium. I velkjent

⁹ I ein kommentarartikkel frå 1998 (Hardin 1998, 683) konkluderer Hardin med «To judge from the critical literature, the weightiest mistake in my synthesizing paper was the omission of the modifying adjective "unmanaged."»

jordskifteterminologi vil det seie at verkemidla er oppløysing eller bruksordning. Er utgangspunktet at området er eigarlaust, såkalla “open ressurs”, vil alternativa vere å innføre eigedomsrett (eigedomsregime) eller regulere bruken (reguleringsregime). Ingen av desse løysingane er gratis; oppløysing, bruksordning og innføring av eigedomsrett medfører kostnader og ulemper.

Ein klok mann skal ha sagt at eit godt omgrep er som eit flugepapir; alt festar seg til det. Slik gjekk det i første omgang med omgrepet “allmenningens tragedie”. Modellen var enkel og logisk, og forskarar både innan naturfag og samfunnsfag tok den temmeleg ukritisk opp, nærast som ei slag samfunnsmessig “naturlov” for korleis det ville gå med ressursar underlagt denne og liknande “eigedomsregimer”. Den vart og i aller høgaste grad tatt opp av natur- og miljøvernande aktørgrupper, som såg allmenningens tragedie overalt. Og ikkje minst vart den populær i den politiske sfæren, både hos dei som på ideologisk grunnlag såg privat individuell eigedomsrett som det beste, og dei som på andre sida ønskjer at staten skal eige eller kontrollere produksjonsmiddel og naturressursar. “Full statleg kontroll eller fri individuell eigedomsrett” var moralen.

Etterkvart melde det seg sterke motførestillingar, ein oppdaga at det faktisk finst massevis av døme på ressursar som gjennom lange tider, kanskje hundrevis av år, hadde blitt utnytta på bærekraftig vis under eigedomsregimer som tilsvara så nokolunde “allmenningensvilkåra” ovanfor. Oppfatninga har såleis svinga, slik at det i dag innan samfunnsvitskaplege miljø, og ikkje minst i u-hjelpsamanheng, nærast er mote å “forherlige” lokalt baserte fellesskapssystem. Bromley i boka “Environment and Economy” (Bromley 1991), er eit godt døme på dette. Lokal “sjølvorganisering” har kome på moten. Men i denne kritiske forskartradisjonen har det og blitt gjort mykje nyttig og interessant arbeid når det gjeld å spesifisere og utforske føresetnader og vilkår for at “fellesregime” skal kunne fungere, m.a. når det gjeld å klargjere statens rolle og det, for ein jordskiftar nokså trivielle faktum, at ein må skilje mellom 1) sameiger, 2) allmenningar og 3) eigarlose (opne) ressursar. Hardin’s “commons” var eigentleg ein særskild mangetydig kategori!

Det er to grupper som ikkje har deltatt noko særleg synleg i debatten kring “allmenningens tragedie”, og det er faktisk dei som burde ha mest greie på det. Det er for det første alle dei bønder, kvegfolk, landsbybuarar og fiskarar osv. og organisasjonane deira, som brukar ressursar i slike fellesskap. For det andre fagfolk som arbeider med jordskifte og

omordning/administrasjon av områder og ressursar med slike eigeformer. Felles for desse gruppene er at kunnskapane dei sit inne med ofte er såkalla “stille” eller “underforstått” kunnskap. Landsbygjetarar “kan” ordne opp med folk som slepp for mange dyr, eller slepp dyra for tidleg på fellesbeitet, ofte på ein handfast og direkte måte! I Baltistan kjenner eg døme på at dei utan vidare slaktar slike dyr, og fordeler kjøtet på dei andre. Jordskiftarane generaliserer og teoretiserer sjeldan, dei er kasuistisk opptatte av korleis forholde *er*, og kva verkemiddel dei har for å endre tilstanden. Det at felleseige og “ikkje-eige” under visse forhold kan føre til rovdrift var og er for dei eit velkjent og temmeleg trivielt faktum. Det er i så måte talande at det, så vidt eg kjenner til, praktisk talt ikkje finst samrøring mellom den store verdsomfattande organisasjonen for jordskiftefagfolk; FIG - Federation International Geometre - på den eine sida, og forskarorganisasjonen ”The International Association for the Study of the Commons” på den andre. Dei burde ha mange felles interesser.

Mi oppfatning er slik:

Metaforen om allmenningens tragedie er særst nyttig. Ikkje som empirisk modell eller skildring av røyndomen, men som analyseverktøy for å forstå røyndomen og for å finne ut “kva ein skal gjere med det”. Den kan leie oss til å stille fruktbare spørsmål til aktørane, det kan sette oss i stand til å finne ut korleis dei institusjonelle rammevilkåra, t.d. sentrale lover, fungerer og korleis dei burde endrast for å fungere betre, korleis lokale oppsyns- og styringsorgan bør utformast og fungere i høve til organ på høgare nivå osv. Og metaforen kan brukast utan at utgangspunktet i og for seg er nokon umiddelbar fare for “tragedie” - føremålet kan vere meir optimal utnytting eller betre, billigare og meir legitim forvaltning. Det kan openbart reisast kritikk mot metaforen for å vere uklar m.o.t. å spesifisere eigeforma; om det er sameige med ei veldefinert gruppe av rettshavarar, om det er allmenning med ei meir eller mindre uklart avgrensa gruppe i form av ”lokalsamfunn” eller liknande, eller om det er eit eigarlaust område opent for alle - også slik at nye aktørar har høve til å kome inn. Men her kan vi jo legge inn dei føresetnader vi treng.

Vi kan simulere med denne modellen: Vi kan i tur og orden tenkje oss kva som skjer om vi endrar spelereglane; om menneskja kjenner kvarandre, har spela spelet mange gonger, høyrer til same kultur, har gjort dei same røynslene. Kva skjer om det kjem “nye” aktørar inn i spelet, korleis blir, eller blir ikkje, kunnskap om spelet og reglane overført frå generasjon til generasjon? (I jordskiftekrinsar sirkulerer ei vandresegn; faren som tek med seg sonen ut for å syne han eigedomsgrensene, og gir han ein øyrefik ved kvar grensestein så han skal kome dei i

hug.) Kva skjer om vi minkar talet av aktørar frå ti til tre, kva skjer om vi aukar til hundre til tusen til mange tusen til internasjonale forhold (global forureining, fiskekvoter i havet) osv.?

Meir ålment: Korleis er vilkåra for å få til sjølvorganisering som løysing, kvar bør vi legge oss på skalaen mellom sjølvorganisering heilt ut på privat aktørplan og lokal justis i den eine enden, til detaljert styring av maktapparat utanfrå, t.d. staten ved lovgjeving og tvangsapparat, i den andre enden? Mellom desse ligg det mange kombinasjonsmuligheter for bruk av offentlege styringssystem, på ulike nivå frå stat til lokalsamfunn.

Eit poeng til slutt: Avvikande individuell åtferd kan fort nedfelle seg som rettighet. T.d. slik at den som startar med å ha fleir dyr på beitet fort vil freiste å få dette til å bli erkjent som ein legitim rett han har framfor dei andre. Bruk over ei viss tid kan ha legitimerande effekt; urett utøvd lenge nok blir rett. I norsk røyndom ser ein ofte at offentleg tildelte privilegium og særrettar av ymse slag utruleg fort blir til såkalla "hevdivunne rettar"! Slik sett kan det i dynamikken i spelet om allmenningen ligge spire til endring av spelereglane og etablering av særrettar for einskilde spesielt aggressive aktørar. Dersom staten på eit visst stadium på vegen mot samanbrot grip inn, kan det verke "rimeleg" at alle buskapane må minkast *prosentvis* like mykje, eller endå gunstigare for den taktiske spelaren; at buskapane må reduserast like mykje. I så fall kan det vere ekstremt lønsamt å ha posisjonert seg gjennom overbruk på førehand. Tendensar til dette har ein sett i reinbeitinga på Finnmarksvidda¹⁰.

2.4.3. Fangens dilemma

Dette spelet liknar mykje på spelet om allmenningen - som vi skal sjå. I si enkle form er det eit eingongsspel mellom to kjeltringar som har møtst tilfeldig og gjort eit brotsverk saman. No sit dei som *isolerte* fangar, politiet har ikkje avgjerande prov. Dei får så, *kvar for seg*, valet mellom 1) å tilstå og dermed tyste på den andre og sjølv få låg straff til løn for tystinga, eller 2) å blånekte og ha mulighet til enten å gå heilt fri, eller få langt strengare straff dersom den andre tystar. Det er altså 2 moglege strategiar og 3 moglege utfall for kvar av dei. For "meg" er altså den beste strategien å nekte, *føresett at den andre også nektar*. Men kan "eg" ta sjansen på det, konsekvensane kan bli fatale?

¹⁰ Sjå også Eggertsson (1994, 72-74) si drøfting av reinbeitinga på Finnmarksvidda.

På dei gitte føresetnadene, om at dei ikkje kan kommunisere og at det er eit eingongsspel, vil tendensen vere at dei bære vél å tyste, altså ikkje nekte som ville vore den beste strategien dersom dei kunne vere sikre, eller nokolunde sikre, på at den andre også ville nekte. *Moralen er at dei bære vil velje slik at resultatet samla sett blir dårlegare enn det kunne ha blitt.* Generalisert: Rasjonalitet på individplanet m.o.t. val av strategi gir urasjonell løysing for alle på samfunns- eller gruppeplanet. Altså liknande resultat som allmenningens tragedie.

Spelet handlar om utveksling av informasjon mellom aktørar. Men det handlar og om det å samarbeide, dvs. handle på grunnlag av informasjonen på ein måte som gir gjensidig nytteauke. Vi går ikkje her så langt som til å føresette handling ut frå altruistiske motiv kjeltringar imellom, men kan konstatere at å utløyse potensialet for nytteauke for den einskilde går gjennom informasjonsutveksling og samarbeid. Moralen er: Det er muligheta for informasjonsutveksling som legg grunnlaget for nytteauke. Utan informasjonsstraum er det ikkje noko nyttepotensiale å samarbeide om.

La oss innføre meir realistiske føresetnader, altså endre reglane for spelet: Først let vi dei gjenta spelet fleire gonger. Dei vil sjølvstund etterkvart lære å kjenne kvarandre og vite korleis den andre vil opptre i dei ulike situasjonane. Det vil sei at uvissa i vallsituasjonane minkar. Etterkvart er det rimeleg at dei vil velje annleis, dvs. nekte og kjenne seg nokolunde trygg på at den andre gjer det same, og dermed oppnå det beste resultatet. Men det vil alltid vere ein usikker rest tilbake.

Slik kan vi fortsette. Vi kan la dei avtale ein strategi på førehand om dei skulle bli tatt, dvs. at dei lagar “lokale” reglar seg imellom. Kva skjer då? Vi kan auke talet på spelarar, innføre ein tredjepart og auke vidare til ein “bande”, innføre bandejustis osv.¹¹

2.4.4. Fellesløysingar, uthalarspelet og gratispassasjeren

La oss så fjerne spelarane frå fengselet - sleppe fangane fri - og la spelet gjelde noko heilt anna enn brotsverk og straff. I vår samanheng gjeld det atter utnytting av arealtilknytte ressursar, og det er ei eller anna form for fellesskap - avhengighet - mellom aktørane. Og vi føreset at det er

¹¹ Ein kan også studere verknaden av dei syd-italienske mafiaorganisasjonane si uskrevne lov, omertà (Bruns 2013). Omertà, teieplikta, skal sikre at bandemedlemmer kan ha tillit til kvarandre i høve til storsamfunnet, t.d. når dei er arrestert. Tillit er dermed eit tvetydig mål på kvalitetar i eit samfunn sidan også mafiaen bygg på tillit. Alle mafiamedlemmer stolar på at den som bryt ”omertà” vert straffa av mafiaen. Tillit til at eit sosialt system fungerer etter reglane, kan vere dårleg for folk flest, som i mafiasystemet. Men det kan vere godt som i dei skandinaviske demokratia (Rothstein 2005).

fleire enn berre dei to fangane, det er ei gruppe på 100 aktørar som er bunde saman i avhengighet på ein eller annan måte. Dei kan vere grannar i eit bustadfelt som treng opprusting av ein felles veg, rettshavarar i eit vassdrag, sameigarane i eit fjellområde, ei gruppe som gjennom felles gruppepress (lobbying) kan etablere sugerør i statskassa, eit lokalsamfunn som strir for å få det offentlege til å finansiere ferjefritt vegsamband, osv. Aktørane kan i og for seg fritt utveksle informasjon. Men informasjonen *kostar* – den er ikkje gratis, og det skal vi kome attende til.

Først skal vi sjå på eit par andre fenomen som nå kan oppstå:

- 1) Nokre av aktørane vil oppdage at dei er i ein sterk forhandlingsposisjon i høve til dei andre, og vil kunne bruke dette til å oppnå mindre kostnad og/el. større nytte enn dei elles ville kunne få. Den sterkare forhandlingsposisjonen kan oppstå fordi vedkomande ikkje er så avhengig av fellesåtferd som dei andre, fordi han er ressurssterkare på ein eller annan måte, har færre skruplar og dårlegare moral, eller at han er omsynslaus og fast bestemt på “å stå på til siste slutt”. Vi kallar denne aktøren for “uthalaren” og spelet for “uthalarspelet”. Men korleis kan uthalaren lukkast med spelet sitt, vil ikkje dei andre sette ein stoppar for det, i siste omgang ved at dei og trekker seg frå tiltaket? Svaret ligg i *nyttan* av tiltaket, *arten av avhengighet* mellom aktørane og *spelereglane*. Dersom fellesåtferd (fellestiltaket) er viktig nok for dei andre, kan det godt tenkjast at dei “tennerskjerande” går med på det urimelege kravet; det vil trass alt løne seg for dei samanlikna med alternativet. Det kan og vere at arten av avhengighet er slik at dei er nøydde til å ha uthalaren med, han eig t.d. eit areal som ligg strategisk til i høve til fellestiltaket. Spelereglane, i form av institusjonelle rammevilkår, er sjølvstøtt også ein sær viktig faktor. Dersom det eksisterer effektive og ikkje for kostbare organ med avgjerdskompetanse og maktmiddel, som dei andre kan påkalle, vil dette dramatisk minske uthalaren sine muligheter. Jordskifte er eit typisk slikt organ; på sine saksfelt endrar det spelereglane.

- 2) Vi må skilje mellom uthalaren på den eine sida og aktørar som ikkje ser seg tente med å vere med på fellesåtferd på den andre. Uthalaren vil eigentleg at fellesåtferd skal kome i stand, han er ute etter å nytte alle middel for å tene mest mogleg på det. Den “uvillige” på si side vil heilt enkelt ikkje at tiltaket skal kome i stand, kanskje av gode og aktverdige grunnar. Har han ikkje gode og aktverdige grunnar, men er motivert av rein vrangvilje, blir han gjerne kalla “vriompeisen”. Uthalaren, den uvillige og vriompeisen er alle

velkjente figurar i egedomsfaget. Kvifor? Ikkje eigentleg så ofte på grunn av personlege eigenskapar og vrangvilje, men først og fremst fordi egedomsforholda, dvs. den faktiske egedomsmessige røyndomen, er slik at problem med fellesløysingar ofte oppstår.

- 3) Eit vellukka uthalarspel resulterer i at uthalaren blir til “*gratispassasjeren*”. Men gratispassasjerar kan også oppstå på andre måtar, t.d. fordi det er uråd, eller for kostbart å ekskludere visse aktørar frå nytten av tiltaket, og ein ikkje har mekanismar til å tvinge dei til å betale. Sagt på ein annan måte; *det er for kostbart/vanskeleg å definere og handheve egedomsrett til nytten*. Det kan og vere andre grunnar, t.d. “dårleg råd”, til at nokon “slepp” å betale. Særleg i grannelag, som det ofte vil vere i våre samanhengar, kan altruistiske motiv kome inn.

Og dette er dei fundamentale forholda som gjer fellesløysingar så vanskelege å få til: *Det er altså ikkje slik at felles interesse mellom medlemane i ei gruppe er nok til å få dei til å samarbeide, sjølv om samarbeid vil vere til nytte for kvar enkelt av dei individuelt sett*. Det vil alltid vere freistande strategiar for einskilde til å auke nytten sin ut over sin rimelege del, sjansen for å lukkast vil ofte vere stor nok til at nokon freistar, og dermed set fellesløysinga i fare.

Hittil har vi, med unntak for uthalaren, stort sett bygd på at det er symmetri mellom aktørane; at dei er like maktfulle, at dei har lik tilgang til informasjon, at dei har like store interesser og like mål, og ikkje minst; *at det gjeld same spelereglar for alle*. I våre faglege samanhengar er det sjølv sagt ikkje slik, aktørane er ulike på mange slags måtar, og det kan gjelde ulike spelereglar for spelarane i same saka! Det føregår på ein måte fleire spel i eitt og same sakskompleks. La oss utvikle dette eit stykke på veg:

- 1) For det første: Dei som har aktørposisjon i "våre" samanhengar er enten grunneigarar, eller har andre rettslege posisjonar med basis i egedomsretten, og er såleis ein del av egedomsregimet. I tillegg til egedomsbaserte rettar kan dei ha spesifikke rettar, eller vil kome til å inneha slike rettar, med basis i reguleringsregimet. Det kan vere konsesjon, mjølkekvoter, byggeløyve, utsleppløyve i eit vassdrag osv. Desse “eigenskapane” er ulikt fordelt på aktørane, både i mengde og kvalitet, og dette vil påverke åtferda deira. Ikkje berre vil dei skilje seg ut frå andre, dvs. “ikkje-eigarar”, men dei vil og vere høgst ulike innbyrdes på grunn av ulikskapar på ymse måtar i sitt egedomsinnhav (mengde, eigenskapar, potensiale ved egedomane osv.). Som vi har vore inne på tidlegare så kan

dei også ha høgst ulik nyttefunksjon, dvs. relasjon til egedomen; foretaksrelasjon, kapitalrelasjon, konsumentrelasjon, sosial relasjon, jf. Sevatdal (1987), og dette vil påverke åtferda deira. I ein sum: Egedomsforholda påverkar aktørane si åtferd.

- 2) For det andre: Vi vil også, sjølvsagt særleg i arealplanlegginga, ha aktørar utan egedomsrettsleg basis for sin medverknad. Normalt vil det vere aktørar med rettsleg basis i reguleringsregimet.
- 3) For det tredje: Her kan vere "aktørar" som representerer, eller påstår seg å representere, partar utan fysisk eksistens; t.d. ufødde framtidige generasjonar, eller det kan vere "aktørar" utan individuell konkret manifestasjon; "ålmugen", folk flest, den tause majoritet.
- 4) For det fjerde: I den teoretiske framstilling av alle desse spela går ein meir eller mindre underforstått ut frå at det gjeld like spelereglar for alle aktørane. Slik er det som nemnt slett ikkje alltid i praksis. Alle som har drive med t.d. oreigning veit at det er ulike rammevilkår og spelereglar for den som oreignar og den som det blir oreigna frå. Oreignaren kan tvinge til seg egedomsrett etter visse prosedyrereglar og på visse vilkår, og arenaen han kan opptre på er *skjønnsretten* og berre den, der det gjeld heilt spesielle reglar for åtferd. Den det blir oreigna frå har derimot fritt fram til å bruke *politiske arenaer* og *massemedia*, der det gjeld heilt andre spelereglar.

Summa summarum vil aktørane i "våre" konkrete saker vere ei høgst heterogen gruppe med omsyn til åtferdsbestemmande variable.

KAPITTEL 3. MEIR OM INSTITUSJONAR.

3.1. Regulerande, normative og kognitive aspekt ved institusjonar.

Institusjonar kan oppfattast som spelereglar - t.d. for spela vi har behandla i førre kapitlet. Målet i dette kapitlet er ikkje først og fremst å skildre reglane for desse spela, men å kunne legge eit analytisk grunnlag for å *forstå* og å kunne *handle* i konkret kontekst. Vi skal trenge djupare og breiare inn i omgrepet “institusjon”, og gå derifrå inn i motivasjonssystem og transaksjonskostnader.

I det store og heile bygger eg framstillinga på North (1990), m.a. fordi han tar utgangspunkt i økonomisk tankegang, teori og modellar; når vi ser litt stort på det er han først og fremst interessert i å undersøke korleis dei institusjonelle rammene påverkar aktørane si åtferd i økonomisk samanheng. Og det er sjølvstyk ikkje noko ulempe for vårt siktemål. Men noko snevert kan det bli, på den måten at andre relevante delar av institusjonell teori ikkje kjem så klart fram. Eg vil difor innleiingsvis ta utgangspunkt i den meir omfattande definisjonen til (Scott 2001, 48). Som delvis referert tidlegare definerer Scott institusjonar som stabile strukturar som består av kognitive, normative og regulerande element og aktivitetar som gir stabilitet og mening til mellommenneskeleg åtferd. Institusjonane blir overført av ulike berarar, inklusiv symbolske og relasjonelle system, rutinar og menneskeskapte ting. Institusjonar verkar på alle nivå frå verdssystemet til mellommenneskeleg samhandling og sjølv om dei utstrålar stabilitet vil dei endre seg over tid både i små steg og store sprang.

Scott drøftar det regulerande, det normative og det kognitive kvar for seg, Han kallar dei dels element som *utgjer* institusjonane, dels pillarar som *ber* institusjonane. Eg synes det er litt forvirrande å bruke to såpass ulike seiemåtar, og vil her halde meg til at dette nærast er tre sider, eller vektlegging av tre ulike aspekt ved regelsystema.

Det regulerande aspektet

Som nemninga antydgar er dette elementet, eller dette aspektet av institusjonar, sterkt knytt til reglar i ein eller annan forstand. Reglar er noko som avgrensar og styrer åtferd og handlingar. Dei set grenser for det lovlege, dei inneheld prosedyrar for korleis det kan konstaterast at grenser er brotne, og dei anviser sanksjonsmiddel og sanksjonsmåtar. Poenget er at ein legg hovudvekta på den regulerande prosessen; eg siterer Scott (2001, 52):

“In this conception, regulative processes involve the capacity to establish rules, inspect others’ conformity to them, and, as necessary, manipulate sanctions - rewards or punishments - in an attempt to influence future behavior. These processes may operate through diffuse informal mechanisms, involving folkways such as shaming or shunning activities, or they may be highly formalized and assigned to specialized actors, such as the police or the courts.”

I økonomisk samanheng blir denne regulerande sida av institusjonane gjerne oppfatta som viktigast, eller ein tar utgangspunkt i den, og tar inn det normative og kognitive som modifikasjonar. Under gjennomgangen av North sine hovudpunkt kjem eg mykje tilbake til det regulerande. Ikkje så å forstå at dei andre aspekta ikkje er med, det er eit spørsmål om vektlegging.

Det normative aspektet

Innan normative system skil ein mellom verdier og normer. *Verdier* går på det som er ønskt eller preferert, “foretrukket” for å sei det på bokmål, saman med standardar eller “klassifiseringssystem” for å kunne velje det eine framfor det andre, både av ting og åtferd.

“Normer spesifiserer korleis ting skal gjerast; dei definerer legitime verkemiddel for å forfølge ønskte mål”, for å sei det med Scott (2001, 55).¹²

Verdier går altså på kva ein ønskjer, normer på kva som er akseptable framgangsmåtar for å oppnå det.

Det er også her snakk om å oppfatte institusjonar i retning av reglar, men dels vektlegg ein at dei legg band på sosial åtferd, dels at dei kviler på verdier og normer, dvs. oppfatningar av kva som er “godt”, dels på oppfatningar av kva som er akseptabel åtferd for å oppnå det gode.

Kanskje det viktigaste for oss er at frå det normative kan vi utleie *standardar* for roller, eller sagt på ein annan måte; at det normative konstituerer rolleåtferd. Slike roller kan vere jordskiftedomar, grunnervervar i offentleg teneste, bonde, grunneigar. Eg tenkjer då sjølvsagt ikkje på den formelle yrkesnemninga; men på den mentale førestillinga (jf. det kognitive nedanfor) “vi” har av korleis ein anstendig jordskiftedomar bør opptre, korleis ein

¹² «Norms specify how things should be done; they define legitimate means to pursue valued ends.» (Scott 2001, 55).

grunnervervar som skal oreigne areal for vegvesenet bør te seg, at ein “grunneigarbonde” skal ha omsut for garden og areala han “forvaltar” osv. Når vi har aktørar med slike ulike “roller” i ein og same prosess, i det same spelet så å seie, vil det kunne resultere i at det blir ulike spelereglar for ulike spelarar på same arena.

Eit anna aspekt er at standardiserte rollemønster kan vere med å “verne” eller å “styrke” personen, og gjere han i stand til å ta avgjerder som medfører ulempe for andre. Dette er ei velkjent problemstilling i våre profesjonar: *korleis ta vonde avgjerder på anstendige måte?*

Det kognitive aspektet

Termen “kognitiv” går på evne til å erkjenne – å oppfatte røyndomen. I vår samanheng betyr det å vektlegge at institusjonane inneheld reglar som formar vår oppfatning av røyndomen, eller rettare sagt; kva som *er* røyndom: “... *the shared conceptions that consitute the nature of social reality and the frames through which meaning is made*” (Scott 2001, 57).

Det at oppfatninga av same “realitet” kan variere frå person til person er sjølvstøtt velkjent, like så at personar handlar ut frå deira oppfatning og tolking av røyndomen, ikkje ut frå korleis fakta objektivt sett er. Poenget er at ein tenkjer seg at det finst ei slag form for reglar for korleis oppfatning av røyndom blir til.

Nokre av desse reglane kallar Scott “konstituerande reglar”, konstituerande i den forstand at dei skaper kategoriar som konkrete og subjektive røynsler kan innordnast under til ein meiningsfull heilskap. Og dei formar roller av det slaget vi nemnde under det normative.¹³

3.2. Institusjonar ut frå økonomisk tilnærming

La oss så forlate Scott, og gå vidare med North si tilnærming. Han startar frå den økonomiske enden.

Økonomiske modellar er verktøy for å finne ut korleis og kvifor økonomiske aktørar opptre som dei gjer, i fortid, nåtid og framtid. Institusjonell økonomisk analyse går ut på det same. Analysen tar i og for seg utgangspunkt i standard neo-klassisk teori, men fokuserer på dei

¹³ Grundige drøftingar av korleis den sosiale røyndomen vert til finn de hos Searle (1995) og Searle (2010), men så også Berger og Luckmann (1966) og Hacking (1999).

institusjonelle rammene som økonomien utspelar seg innanfor. Vi skal konsentrere oss om institusjonar.

Så la oss starte denne framstillinga av North's teori om institusjonar med å gå litt grundigare inn i kva institusjonar er, korleis dei oppstår, fungerer og endrar seg.

Institusjonane er reglar og normer som gir *spelerom* for handlingane våre når vi samhandlar med andre menneske. Det er altså ikkje slik at dei nødvendigvis seier oss i detalj, i kvar einskild vallsituasjon, kva vi skal gjere. Slik kan det vere, t.d. når prosessreglane ved jordskifte gir detaljerte forskrifter for korleis jordskiftedomaren skal opptre i visse situasjonar. Eller at god skikk og bruk krev at vi opptre på ein bestemt måte i ein bestemt situasjon. Men normalt får vi tenkje oss dei som rammer vi handlar innanfor.

Dei er menneskeskapte, sosiale fenomen og dei oppstår, endrar seg og fell bort. Dei kan ha form av formelle lover, som blir til etter formaliserte politiske prosessar, men dei kan og vere uformelle, og utvikle seg umerkande og nedfelle seg i kulturen. Dei omfattar både kva vi ikkje kan gjere og kva vi kan gjere, og vilkåra for at vi kan handle slik eller slik.¹⁴

Institusjonane formar altså mellommenneskelege handlingar. Dermed er det og slik at dei er viktige for *motivasjonssystema* mellom menneske m.o.t. utveksling av gode; økonomisk, sosialt og politisk. Dei påverkar dermed i høg grad økonomien, men det skal vi kome attende til seinare.

Institusjonane reduserer uvisse både i kvardagslivet og i større samanhengar. Med institusjonane i ryggen veit vi korleis vi skal/bør opptre, og endå viktigare; *vi kjenner oss trygge på korleis dei vi samhandlar med vil opptre.*

North brukar analogien med eit fotballag. Institusjonane er å samanlikne med spelereglane, dvs. dei definerer kva spelet går ut på og korleis det skal gå føre seg. Dei omfattar også reglane om domar og dømning, straff, straffeutmåling og eksekvering når ein spelar har brote reglane. Men alle fotballkjennarar veit også at det kan løne seg å bryte reglane; det kjem an på risikoen for å bli tatt, korleis straffereaksjonen er, og ikkje minst på bruttonytten av å bryte

¹⁴ Dette høyrer inn under deontisk logikk, jf. McNamara (2018); sjå også Crawford og Ostrom (1995) og Ostrom og Crawford (2005).

reglane. Ein forsvarsspelar risikerer gjerne utvising og straffe ved å "legge ned" ein motspelar som er åleine framfor eins eige opne mål! Men det kan og vere at god sportsånd får ein spelar til å avstå frå regelbrot, sjølv om det vil vere nyttig, og han veit han vil sleppe av med det.

For eigen del vil eg her peike på eit moment som eg trur er særst viktig når vi seinare skal bruke desse resonnementa på åtferd i arealbruk og transaksjonar med areal; *mulighetene for unntak (dispensasjon) frå reglane*. Muligheta for unntak og for tilgjeving kan vere langt viktigare for forming av åtferd enn den formelle hovudregelen. Og vidare: Det kan vere temmeleg vanskeleg å finne ut kva som eigentleg er den *reelle* hovudregelen. Innføring av slike motsette omgrepsspar som "seremoniell" versus "reell" kan vere nyttige her. Ein lovregel som å sjå til er kraftfull og utvitydig, kan ved nærare analyse vise seg å vere ein rein formalregel som ingen tar alvorleg.

North brukar fotballanalogien til å få fram skilnaden mellom institusjonar og organisasjonar. Spelereglane er institusjonane, laga er organisasjonar. Det ser enkelt og greitt ut, men er ikkje så enkelt. Det er nemleg slik at organisasjonane, på same måte som institusjonane, utgjer eit rammeverk for menneskeleg samhandling. Og visse forhold eller tilstandar blir skapt av institusjonane og organisasjonane i samspel, der grensa mellom dei kan bli uklar.¹⁵ Transaksjonskostnadene med kjøp og sal av jord vil vere eit resultat, både av regelsystema kring slike transaksjonar (avtalerett, konsesjonslov, odelsrett osv.) og av åtferdene til dei organisasjonane som har oppstått som følge av desse reglane (meklarfirma, fylkeslandbruksstyret, skjønnsretten ved odelskjønn). Omgrepsmessig må vi likevel skilje nokolunde klart mellom spelet og spelarane. Formålet med reglane er å definere spelet som skal spelast, medan oppgåva for laget er å vinne kampen. Og *strategien* laget brukar for å vinne er ikkje ein del av spelereglane, sjølv om strategien, for den einskilde spelaren, kan te seg som ein regel formulert av trenaren om at "i dei og dei situasjonane gjer du slik og slik".

Organisasjonane er grupper av individ bunde saman av felles mål. Måla deira kan vere politiske, administrative, sosiale, økonomiske, religiøse osv. North hevdar at for teoridanninga er det viktig å skilje analysen av dei underliggende reglane (institusjonane) frå analysen av strategien til aktørane, særleg når aktørane er organisasjonar med formaliserte interne reglar og normer.

¹⁵ Vi skal seie litt meir om dette i eit tillegg til kapittel III

Mellom organisasjonar og institusjonar er det eit slag spiralforma funksjonssamband: Kva slag organisasjonar som oppstår er ein funksjon av dei institusjonelle forholda, men organisasjonane spelar på si side ei viktig rolle som agentar for institusjonelle endringar. Vi må altså tenkje oss dette som eit symbiotisk forhold (gjensidighet avhengighet), der det samanbindande mellomleddet er *insentivstrukturen*.

Insentivstrukturen har å gjere med motivering av åtfærd, og det er ikkje vanskeleg å finne døme på insentivstrukturen som mellomledd mellom aktørar og institusjonar: Dersom vi har lov- og regelsystem (institusjonar) som gjer det meir lønsamt (insentivstruktur) for ei produsentgruppe (aktørar) å skaffe seg inntekter frå statskassa enn frå å produsere varer og tenester, så får vi aktørar (med organisasjonar) som er flinkare til det enn til å produsere. Aktørane vil i sin tur forsøke å "forbetre" institusjonane for dette føremålet, slik at dei kan tappe statskassa endå meir effektivt.

Samanhengen her er at den insentivstrukturen som institusjonane skaper verkar formande på organisasjonane, som i sin tur påverkar institusjonane til sin fordel, noko som i sin tur skaper endring i insentivstrukturen osv.¹⁶

Institusjonelle endringar er likevel ein prosess som er meir innfløkt enn som så. Hovudrolla til institusjonar er at dei minkar uvisse, ved å skape stabile, men ikkje nødvendigvis effektive, rammer for menneskeleg samhandling. North hevdar at det typiske er at dei institusjonelle endringane er marginale og inkrementalistiske. Dvs. at endringane skjer i små, kortsiktige steg som utviding eller "tilvekst" i "ytterkanten" av verkeområdet, som følge av press frå noko eller nokon. Sjølv om det skulle skje momentane, store og diskontinuerlege endringar i dei formelle reglane, så syter gjerne dei uformelle institusjonane; i kultur, normer for åtfærd osv., for at endringane ikkje blir så diskontinuerlege likevel. North tillegg dette stor vekt, fordi dei

¹⁶ Sjå nedanfor til slutt i avsnitt 3.4. Den gjensidige avhengigheta vert omtala som "lock-in" av North (1990, 94). Dersom transaksjonskostnadene er store nok i slike prosessar vil tidlege endringar legge føringar for seinare endringar. Endringane vil følgje ei tydeleg utviklingsbane. North (1990, 92-104) kallar det sti-avhengig (path dependent) utvikling. Ideen om sti-avhengighet i den institusjonelle utviklinga er sentral for å skjønne kvifor mange typar regime ikkje endrar politikk for å få ei betre økonomisk utvikling North (1990, 107-140). "The resultant path of institutional change is shaped by (1) the lock-in that comes from the symbiotic relationship between institutions and organizations that have evolved as consequence of the incentive structure provided by those institutions and (2) the feedback process by which human beings perceive and react to changes in the opportunity set." (North 1990, 7). North gir oss ein mekanisme som forklaring på ei stiavhengig utvikling. Men ideen om stiavhengig utvikling har eit breiare grunnlag i studiar av sosial og økonomisk utvikling. Acemoglu og Robinson (2012) gir mange døme på dette.

kulturelt betinga institusjonane knyter fortid, nåtid og framtid saman, og er nøkkelen til å forstå historiske endringsvegar¹⁷.

Inkrementalistiske endringar blir pressa fram av aktørar i politiske og økonomiske organisasjonar, som oppfattar det slik at dei kan tene på at dei institusjonelle rammene blir endra litt ein eller annan stad i "ytterkanten". Korleis desse endringane blir, og kor vellukka resultatet er, avheng i høg grad både av dei informasjonane aktørane får tak i og måten dei omformar og brukar denne informasjonen på. Dersom politiske og økonomiske marknader var effektive i neo-klassisk teoretisk forstand, dvs. transaksjonskostnadene var null, ville vala alltid drive utviklinga i den retninga aktøren ønskte. Sagt på ein annan måte; dersom oppfatningane i utgangspunktet skulle vere feil, ville straumen av informasjon med tida korrigere oppfatningane automatisk.

Som vi veit så er det ikkje slik. Transaksjonskostnadene er der, og ein aktør må handle på grunnlag av den informasjonen han har råd til å skaffe seg, og tolke og bruke informasjonen med dei åndsevnene han har. Summa summarum kan dette resultere i vedvarande ineffektive institusjonelle tilstandar og utviklingsliner. Det er nå eingong slik at vi handlar ut frå det vi trur om røyndomen, ikkje slik den faktisk er.

Oppsummert: Transaksjonskostnadene i politiske og økonomiske marknader syter for at vi har ineffektive institusjonar, til dømes m.o.t. eigedomsrettar, og dei ufullstendige, subjektive oppfatningane til aktørane kan oppretthalde ineffektiviteten. North brukar desse resonnementa på store historiske utviklingsliner, for å forklare økonomiske ulikskapar mellom land og kultur¹⁸. Tankerekken er etter mi oppfatning også brukbare og nyttige på det planet vi opererer; t.d. til å analysere regelsystema kring norske eigedomsforhold, norsk jordpolitikk og norsk arealplanlegging.

Institusjonane påverkar økonomiens yteevne gjennom den effekten dei har på kostnadene i bytteprosessar og i produksjonsprosessar, dvs. transaksjonskostnader og produksjonskostnader. I den vidare framstillinga står transaksjonskostnadene sentralt, og vi

¹⁷ Historisk forskning har ein tradisjon for å studere institusjonar som har utvikla seg noko på sida av den vi legg fram i dette arbeidet. Men på mange måter ser det ut som ein no nærmar seg kvarandre på feltet institusjonell endring, jf. Mahoney og Thelen (2010).

¹⁸ Acemoglu og Robinson (2012) gir svært mange og gode illustrasjonar på denne samanhengen.

skal difor til slutt i denne drøftinga av omgrep seie litt om dette, slik at vi har startpunktet for å trene vidare inn i stoffet.

Transaksjonskostnadene omfattar alt arbeid og strev som spring ut av det å samhandle med andre menneske. Sjølve namnet "transaksjonskostnad" gir kanskje litt for teknisk/økonomiske assosiasjonar, "*samhandlingsarbeid og -utgifter*" kan vere ei utfyllande formulering. Det omfattar innsamling av *informasjon* av alle slag kring samhandlinga; før, under og etterpå. Vidare all slag arbeid med forhandlingar og formulering av "avtalen", og ikkje minst; det å *oppfylle* avtalen og få medspelaren til å oppfylle sin del. *Direkte pengeutgifter* som skattar og avgifter på transaksjonen inngår sjølv sagt også, den såkalla "dokumentavgifta", som er ein 2,5% omsetningsskatt på fast eigedom, er eit godt døme. Kjøpesummen er derimot ikkje ein del av transaksjonskostnadene.

3.3. Føresetnader om åtferd og transaksjonskostnader

Vi skal nå følgje North eit steg vidare inn i teoriutviklinga kring institusjonar. Denne teoriutviklinga står på to bein; *åtferdsteori* og *teori om transaksjonskostnader*. Han kombinerer dei, og ut av dette får han ei forståing av kvifor vi har institusjonar og av den rolla dei spelar i samfunnet. Så plussar han på med *produksjonsteori*, og kan dermed analysere den rolla institusjonar spelar for økonomisk yteevne og økonomisk utvikling.

La oss starte med å resymere nokre hovudpunkt i North si drøfting av *åtferdsteori*, der han i alt vesentleg bygger på andre, men vinklar det mot institusjonane. Han tar utgangspunkt i åtferdsføresetnadene om rasjonelle val i dei neo-klassisk økonomiske likevektmodellane, og kritiserer og modifierer desse. Han dreg fram to forhold som særleg viktige:

- 1) For det første at motivasjonen er meir komplisert og samansett, og preferansane er mindre stabile enn modellane føreset. Motivasjon er ikkje eintydig og ikkje bare dominert av eigennytte; verdiar og normer om rettferd, altruisme m.m. resulterer i sjølvpålagte restriksjonar som må dragast inn i åtferdsføresetnadene. Han viser til empirisk forskning kring dette, men viser og til at det som på overflata kan tolkast som altruisme, kan djupare sett vise seg å vere overlevingsstrategiar i visse situasjonar. Hovudbodskapen er likevel at motivasjonen er komplisert og samansett, på ein måte som er viktig for å forstå forholdet til institusjonane. Han antar at dersom prisen er låg for å handle slik ein meiner er rett, vil rettferdstanken bety mykje for utfallet. Er prisen høg får rettferdstanken lite å seie. Dette

kan vel synast trivielt, det kan seiast å vere vanleg ”folkevett”, jf. ordtak av typen ”det skal sterk rygg til å selje strikk i metervis”. Reglane om ugildskap i forvaltninga og kanskje særleg i domstolane bygger på slik erkjening, men poenget er at dette er viktig for å forstå institusjonane; institusjonane endrar så seie “prisen” individa må betale, og fører til at idear, dogme og ideologiar ofte spelar ei hovudrolle i vala menneska gjer.

- 2) For det andre: Aktørane har ikkje kognitive system (erkjeningssystem) som produserer sanne "modellar" av den røyndomen dei gjer val om. Det er heller ikkje slik at aktørane mottar informasjon (feedback) som gjer at feilaktige oppfatningane gjennom læring etterkvart blir sannare og sannare:

"This is patently wrong for most of the interesting problems with which we are concerned. Individuals make choices based on subjectively derived models that diverge among individuals and the information actors receive is so incomplete that in most cases these divergent subjective models show no tendency to converge." (North 1990, 17).

Problemet er altså å forstå (tolke) røyndomen. North kallar det å "dechiffre miljøet". Forholdet til institusjonar er her at institusjonane i mange høve fritar oss frå å tolke, eller dei gjer tolkinga lettare; dei reduserer uvissa og fortel korleis vi bør handle, i forhold til den nyttefunksjonen (motivasjonen) vi måtte ha. Når vi så blir konfronterte med andre valsituasjonar, t.d. "nye", så vil uvissa automatisk stige, og utfallet må bli usikkert, verda er diverre slik. North (1990, 23) trekker her på erkjenningspsykologi, og gjer følgjande sitat etter Herbert A. Simon (1986), til si meining:

"The rational person in neo-classical economics always reaches the decision that is objectively or substantively, best in terms of the given utility function. The rational person of cognitive psychology goes about making his or her decisions in a way that is procedurally reasonable in the light of the available knowledge and means of computation." (Simon 1986, 211).

Aksepterer vi at situasjonen er slik, så forklarar det at ufullstendig tolking av informasjon spelar så stor ei rolle i avgjerder. Det opnar også for å forstå at ideologi, basert på subjektiv oppfatning av røyndomen, spelar ei hovudrolle i menneskelege avgjerder.

La oss så gå over til *teori om transaksjonskostnader* og påstanden om at kostnadene ved informasjon er nøkkelen til transaksjonskostnadene. Vi har ovanfor sagt kva

transaksjonskostnader er, la oss her uttrykke det litt annleis; dei består i 1) *målekostnader*, dvs. kostnader ved å måle dei verdifulle eigenskapane ved goda det gjeld, og 2) *tryggingskostnader*, dvs. kostnader ved å trygge rettane, særleg eigedomsrettar, og kostnader ved å kontrollere og syte for, eventuelt ved tvang, at avtalar blir oppfylte. I baa desse ligg store komponentar av informasjonskostnader. North hevdar at det er desse måle- og tryggingskostnadene som er kjeldene til sosiale, økonomiske og politiske institusjonar. *Regel- og normsystem, det vi her har kalla institusjonar, oppstår som nødvendige støtteapparat for menneskeleg samhandling.*

La oss så gå vidare med økonomiske transaksjonar. Den neo-klassiske modellen allokterer ressursar på mest mogleg effektiv måte - for å sei det på den måten - men bare dersom transaksjonskostnadene er null og dei andre vilkåra også er oppfylte. Dersom vi realistisk føreset at transaksjonskostnadene er positive, vanlegvis er dei store, så vil ressursallokeringa bli endra av eigedomsrettsstrukturen. M.a.o. så vil altså institusjonelle arrangement kring eigedomsrett påverke effektiviteten i økonomien. Vi har dermed etablert eit resonnement som fortel oss, også teoretisk, at eigedomsrettane er viktige. Men kor viktige?

Det burde vere lett å sjå at dette er sentrale spørsmål i våre fag, som nett går på eigedomsrettslege og jordpolitiske arrangement kring areal. Implikasjonen er m.a. at landbruksareal som produksjonsfaktor, ikkje “går” dit den ville bli til størst nytte økonomisk sett, dvs. til den aktøren (bonden) som kan bruke den mest effektivt, (og derfor vil betale mest for den) *men dit dei institusjonelle arrangementa styrer den.* (Det kan sjølvstundt vere andre etterspørjarar enn bønder, som vil betale meir ut frå velferdsmessige eller andre motiv.) Poenget er likevel klart nok: *Institusjonelle og økonomiske forhold i samspel er det mest sentrale i eigedomsfaget!*

La oss så gå djupare inn i dette at transaksjonar kostar, og starte med målekostnadene. Verdien for ein aktør av det objektet eller tenestene (godet) utvekslinga gjeld, ligg i visse eigenskapar ved godet. Det krevst ressursar for å måle desse eigenskapane, og det krevst ressursar for å definere og måle dei rettane som blir overførte. Og ikkje bare det, verdien av eigenskapane vil ofte variere frå aktør til aktør, den er subjektiv. Mellom to aktørar i ein transaksjon, vi kan tenkje på dei som kjøpar og seljar, vil det vere asymmetri m.o.t. informasjon, den eine veit meir enn den andre. North hevdar nå at dersom vi kombinerer asymmetrien med føresetnader om nyttemaksimering, som del av åtferdsfunksjonen, så har

dette viktige implikasjonar for økonomisk teori og studiet av institusjonar. Kvifor? Fordi at i asymmetrisituasjonen, og under føresetnad om rasjonelle nyttemaksimerande aktørar, så vil det løne seg for den som veit mest å selektare den informasjonen han gir ut til den andre, tenk på ryktet til bruktbilhandlaren eller hestehandlaren frå Sogn! Han vil gi den informasjonen som passar han, og snyte den andre når han trur at det løner seg.

Dette påverkar rettighetssystema. La oss tenkje oss at "paradisføresetnadene" er oppfylte; objekta (varene, tenestene) er identiske, marknaden er eit punkt, transaksjonane er momentane, aktørane har full informasjon om varene og vilkåra, aktørane er nyttemaksimerande. Det einaste som trengst er å bytte vare mot pengar, og prisdanninga er god nok mekanisme til å fordele ressursane dit dei gir størst nytte. Så innfører vi informasjonskostnader, med dei resonnementa vi hittil har ført kring dei, og særleg målekostnadene. På grunn av dei store variasjonane i eigenskapar, og dermed store vanskar og kostnader med å måle dei, så vil *rettighetssystema bli varierte*. Det vil oppstå mange ulike slags rettighetssystem, tilpassa ulike varer, tenester og situasjonar. Det kan t.d. vere at rettane blir knytt til ulike *eigenskapar* ved eit gode, ikkje bare til ei bestemt eining av godet. Dette er typisk for godet "jord".

North generaliserer dette slik: Di lettare *andre enn eigaren* kan innverke på inntektsstraumen frå eit gode, utan å måtte bere dei fulle kostnadene for det, di mindre er verdien av godet. Maksimering av verdien av eit gode involverer (føreset) at eigedomsforholda er slik at dei som kan influere på ein bestemt eigenskap får rettar til eller i denne eigenskapen. Dermed blir dei ansvarlege for handlingane sine og får insentiv til å maksimere det potensielle utbytte av eigenskapen (godet).

La oss så gå tilbake til tryggingkostnadene. Eigentleg oppstår problemet med desse som følge av måleproblemet. Dersom det var enkelt og greitt å måle eigenskapar ved godet, ville det og vere nokså enkelt og billig å lage system som sikrar gjennomføringa (oppfyllinga) av transaksjonen. Vidare ville det ikkje vere noko problem dersom det var i eigeninteressa til motparten å oppfylle avtalen. Men utan institusjonar, dvs. utan reglar og normer for åtferd, med tilhøyrande tvangsapparat, ville egoistisk åtferd effektivt hindre komplekse transaksjonar. Risikokostnadene ville måtte leggast til dei andre transaksjonskostnadene, og samla ville dei bli så store at transaksjonar ikkje kom i stand. North (1990, 33) konkluderer

slik: *"Throughout history the size of this premium has largely foreclosed complex exchange and therefore limited the possibilities of economic growth."*

Moral: Mangelfulle institusjonar hindrar økonomisk vekst.

Vi kan nå undersøke samanhengen mellom det vi har sagt om transaksjonar, føresetnader om åtferd og institusjonsstrukturen, og la oss følge North (1990, 33-34) nøye her:

Eigedomsrettar (framleis meir omfattande enn det juridiske eigedomsomgrepet) er her namnet på dei rettane individa tileignar seg over sitt eige arbeid, gode og tenester som dei innehar. Tileigninga er ein funksjon av juridiske reglar, organisasjonsformer, tryggingsmekanismar og åtferdsnormer, m.a.o. det institusjonelle rammeverket. Fordi det alltid er kostnader, (transaksjonskostnader), forbunde med slik tileigning, vil enkeltindivida ikkje tileigne seg alt med verdi, det vil alltid vere ein del rettar "att", eller det oppstår nye i den offentleg sfæren. Og det kan løne seg å bruke ressursar på å skaffe seg desse. Når t.d. kostnadene med å tileigne seg dei går ned, vil ein slik situasjon oppstå. Fordi transaksjonskostnadene varierer sterkt i tid og rom vil vi og finne store variasjonar i "blandinga" av formell trygging av rettar på den eine sida, og individuelle tildriv til å tileigne seg rettar eller trygge rettane dei alt har, på privat måte på den andre. I nokre samfunn er mange gode tileigna og effektivt beskytta innan den private sfæren, i andre ligg det meste i den opne offentlege sfæren, og kven som helst som har vilje og tilstrekkelege maktmiddel kan tileigne seg det meste. Dersom ein offentleg organisasjon, t.d. staten, har tileigna seg det meste av rettane, og porsjonert dei ut, så vil det seie det same som at rettane ligg i den private sfæren. Skilnaden mellom desse to situasjonane er ein funksjon av institusjonsstrukturen i dei to samfunna.

Institusjonane gir dei nødvendige strukturane for utveksling og bestemmer - saman med teknologien - transaksjonskostnader og transformasjonskostnader. Kor "godt" institusjonane løyser problema med koordinering og produksjon blir bestemt av motivasjonen til aktørane, dvs. nyttefunksjonen deira, kompleksiteten i miljøet, og den evna aktørane har til å tyde og ordne miljøet (måle eigenskapar og trygge gjennomføring)¹⁹.

Desse litt innfløkte resonnementa fører så North over i ei velsigna enkel sortering av institusjonar for økonomisk utveksling av varer og tenester, etter graden av kompleksitet. Frå

¹⁹ Eggertsson (1992) gjennomfører ei teoretisk drøfting av korleis transaksjonskostnader og lokalt styre formar allmeningane på Island i tida etter at landnåmet var fullført (ca 930).

den heilt enkle, direkte og momentane utvekslinga mellom to personar på lokalt nivå, til store, kompliserte og langvarige utvekslingar over store avstandar mellom mange aktørar. Di høgare spesialisering, større variasjon og tal av gode, di viktigare er det med pålitande institusjonar som kan gjere det mogleg med kompliserte transaksjonar med minimal uvisse om vilkåra vil bli oppfylte eller ei. Slike pålitande institusjonar har grodd gradvis fram gjennom lang tid i dei vestlege økonomiane. Men det er på ingen måte nokon automatikk i utviklinga av samarbeidsformer frå enkle former for kontraktar og utveksling til dei komplekse formene i moderne økonomiar. North deler økonomiske transaksjonar inn i tre typar:

- 1) Personlege transaksjonar, karakterisert ved gjentatte utvekslingar, kulturell homogenitet, dvs. like verdiar og normer og ikkje nokon tredjepart som kan tvinge avtalen gjennom. Det er gjerne lite spesialisering og arbeidsdeling, difor blir produksjonskostnadene store.
- 2) Upersonlege transaksjonar, der oppfyltinga er sikra gjennom slektsband eller stammetilhøyrse, utveksling av gislar, handelskodeksar o.l. Ofte kan transaksjonane vere omgitt av religiøse førestillingar og seremoniar som skal binde partane til å oppfylle avtalen.²⁰
- 3) Upersonlege transaksjonar, med ein tredjepart som kan trygge, dvs. tvinge gjennom oppfylting. Det er denne typen transaksjon som er avgjerande for framveksten av komplekse kontraktar i moderne økonomi. Dette med ein tredjepart som maktgarantist for gjennomføring er nødvendig, men det er på ingen måte ideelt eller perfekt, og partane vil vanlegvis freiste å personleggjere transaksjonane her og. Det potensielle utbyttet ved snyting og unnaluring er så stort at bak dei uformelle normene må det vere formelle reglar som tvangs- og straffereaksjonar kan byggast på.

I det følgjande skal vi sjå nærare på uformelle normer, formelle reglar og tvangsmakt. Når det er gjort kan vi oppsummere og forsøke å vise korleis teoritilfanget kan brukast i faglege analysar i kapittel 4.

²⁰ Avner Greif (2006) studerer korleis etablerte institusjonar for langdistansehandel i middelalderen utviklar seg i retning av type 3 transaksjonar i denne oversikten. Samanlikninga av institusjonane i Europa med dei i den muslimske verda er særleg interessant.

3.4. Uformelle institusjonar, formelle institusjonar og tvangsmakt for gjennomføring

Det er sterkt samband mellom desse tre elementa. Skilnaden mellom uformelle og formelle institusjonar er meir ein gradsskilnad enn ein prinsipiell skilnad, og mulighet for reell etterleving er ein del av kvaliteten ved ein regel. Ein lovregel som ikkje er meint å følgjast opp med kontroll og reaksjon kan vel bli ståande i lovboka, men er ikkje noka verksam kraft. Slike reglar er det ikkje vanskeleg å finne døme på hos oss, ikkje minst innafor den jordpolitiske sfæren.

Uformelle institusjonar eksisterer i alle slag samfunn, og dei er viktige. Dei finst i primitive statslause samfunn og i moderne samfunn med sterk og omfattande statsmakt. Dei er ikkje lette å definere og beskrive nokolunde presist, det er langt lettare å beskrive formelle institusjonar. Eitt kjennemerke er at dei ikkje er vedtatt av politiske organ i ein statsorganisasjon som formell lov eller regel, og det står heller ikkje nokon stat bak dei med tvangsmakt som garanterer gjennomføring. Det betyr ikkje at ein manglar reaksjonsmiddel og -mekanismer når nokon bryt med slike institusjonar.

Dei kan vere - og er ofte - bestandige, dvs. dei kan leve sitt eige liv gjennom store endringar i dei formelle institusjonane. Ein revolusjon kan endre det formelle systemet fundamentalt, men underliggande, kulturelt betinga uformelle institusjonar, kan ofte syte for at samfunnslivet ikkje endrar seg på langt nær så mykje likevel.

Korleis oppstår dei, kvar kjem dei frå? Dei kjem frå fortida, dei blir overførte gjennom sosiale mekanismar og dei er ein del av kulturarven. Så kan vi sjølvsagt spørje vidare kva kultur er i denne samanhengen, og svare at det er *"overføring, via læring og imitering, frå ein generasjon til den neste av kunnskapar, verdiar og andre faktorar som påverkar åtferd"* (mi omsetjing) North (1990, 37)²¹, utan å bli så veldig mykje klokare. Men trass i slike uryddige tautologiar (ringslutningar) er det nokså klart kvifor dei oppstår: *som middel til å lette samhandling mellom menneske.*

I statslause samfunn er det pr. definisjon bare uformelle institusjonar. Det betyr på ingen måte at det nødvendigvis er enkle system. Det betyr at etterlevinga av reglane må sikrast på andre måtar enn ved statlege maktmiddel, men det kan godt vere sterke maktmiddel likevel. Det

²¹ North siterer her Boyd og Richerson (1985, 2).

karakteristiske er tette sosiale nettverk innan gruppa, der medlemene kjenner kvarandre²². Ætteband er gjerne viktige, og likeins erkjenninga av at av-vikande åtferd er farleg for samfunnet.

Også i statsbaserte moderne samfunn spelar dei uformelle institusjonane ei stor rolle. North ordnar dei i tre grupper; 1) Forlenging, vidareutvikling og modifikasjon av formelle institusjonar, 2) sosialt sanksjonerte normer for åtferd og 3) indre, sjølvkontrollerte normer for åtferd hos det einskilde mennesket.

Det er nokolunde lett å peike på nokre forhold som forklarar eit stykke på veg kvifor, og korleis, uformelle institusjonar oppstår, blir vedlikehaldne og etterlevde: Dei kan vere klart og eintydig i alle si interesse, t.d. i form av trivielle konvensjonar eller koordinering: alle bør kjøre på høgre sida av vegen. Opphavet kan vere religiøs tru, og/eller at det svarar seg i ein eller annan forstand å ha eit godt omdømme. Likevel blir det tilbake ein stor uforklart rest av uformelle institusjonar. Det har vore antyda at det kanskje er slik at menneskja har to nyttefunksjonar; ein knytt til eigeninteresse, og ein annan knytt til gruppeinteresse.²³

Formelle institusjonar omfattar politiske og økonomiske lovreglar og kontraktar. Det er eit hierarki av reglar; frå konstitusjon (Grunnlov), via skrivne og uskrivne lover til forskrifter og kontraktar. Politiske reglar går på m.a. avgjerdsstrukturen i den politiske sfæren. Dei økonomiske omfattar det som har med eigedom og eigedomsrettar (inkludert administrativt tildelte rett) å gjere, og kontraktar går på einskilde tilfelle av utveksling. Formelle institusjonar kan vere utfyllande, samverkande, motverkande eller forsterkande i høve til uformelle institusjonar.

²² Henrich og Henrich (2007) gir ein lesverdig oversikt over samarbeid i ei gruppe immigrantar til USA. Særleg viktig for samarbeidet er ryktet til ein person. Er han eller ho til å stole på? Vil han eller ho halde avtaler?

²³ Ein særst interessant del av dette temaet kan vi kalle studiet av samarbeid: Kvifor samarbeider menneskje, ikkje berre når dei opplagt tener på det, men også når dei påviseleg taper på det? Dette er særleg knytt til situasjonar der einskilde individ kan tene stort på ikkje å samarbeide i situasjonar der (nesten) alle andre samarbeider. Slike situasjonar kallast sosiale dilemma og er ovanfor omtala som spela "allmenningens tragedie" og "fangens dilemma". Både i spelsituasjonar og i verkelege samfunn ser ein at grupper av menneskje klarer å organisere seg slik at "egoistane" blir straffa på ein måte som gjer at dei sjeldan får lyst til å bryte ut av samarbeidet. Sanksjonane vert ofte gjort av personar som taper på å gripe inn. Dei gjer det likevel. Det har vore peika på at det kan finnast ein evolusjonær komponent i dette. Bowles og Gintis (2011) oppsummerer denne forskningsstradisjonen. Dei viser korleis utvikling av samarbeidsnormer i ulike kulturar kan ha ein genetisk basis. Men vi skal ikkje gløyme orda til Smith og Harper (2003, 130) "With language, genetic change ceases to be the main basis for change: history begins."

Med omsyn til transaksjonar og transaksjonskostnader kan dei formelle institusjonane slå både vegar; dei kan lette transaksjonane og minske transaksjonskostnadene, eller dei kan vanskeleggjere transaksjonar og auke transaksjonskostnadene. Utgangspunktet er at dei er laga av nokon til nytte for nokon, og det er ikkje slik at denne "nokon" treng omfatte meir enn ein liten del av medlemene i samfunnet. Det kan vere ei lita interessegruppe, eller kanskje til og med bare ein person, t.d. herskaren. Vanlegvis er dei utforma med tanke på effektivitet i gjennomføringa, dvs. at det må vere mogleg å konstatere at ein regel har blitt broten, å måle omfanget av brotet, og å ta tak i regelbrytaren. Det er fullt mogleg at kostnaden med å gjennomføre etterlevinga kan vere større en verdien av det transaksjonen gjeld. Men dette er dynamisk; teknologi- og prisendringar vil endre "nyttan" av å lage lover.

North utviklar eit resonnement for å forklare korleis lover blir til, sett ut frå eit økonomisk perspektiv. Han startar med ein enkel situasjon med ein herskar og undersåttar, via eit stadium med ei politisk forsamling som representerer visse grupper, til representativt demokrati med allmenn stemmerett. Eg skal ikkje gå inn i dette, men ta med sluttsatsen, fordi det er viktig for forståinga av effektiviteten av eigedomsrettslege institusjonar. Etter å ha drøfta problemet med informasjons- og kunnskapsnivå hos dei som stemmer i høve til sakene dei skal meine noko om, har han dette å sei:

"Poenget er at formelle politiske reglar, på same måte som formelle økonomiske reglar, er utforma for å lette (fremme) utveksling, men demokrati i den politiske sfæren er ikkje det same som konkurransedyktige marknader i den økonomiske sfæren." (mi omsetjing) (North 1990, 51).

Ein konsekvens av dette er at det er fullt mogleg, på eksemplarisk demokratisk vis, å setje i verk institusjonar som reduserer effektiviteten i økonomisk samhandling.

På dette stadiet i tankerekken kan vi stille spørsmål om korleis det kan oppstå reglar om eigedomsrett:

Første tilnærming: Eigedomsrettar vil bli utvikla ut frå ein enkel kalkyle over kostnaden med å utvikle slike rettar, samanlikna med alternativa under eksisterande forhold. Endring i relative prisar eller relativ knapphet fører altså til skaping av eigedomsrettar når det blir bryet verdt å ta kostnadene med å få i stand slike rettar.

Dette er bare eit utgangspunkt, tankegangen må utvidast slik at den også kan forklare *varig eksistens av ineffektive eigedomsrettar*. Ineffektive betyr her at rettane hindrar økonomisk vekst, effektive at dei fremmar vekst. Forklaringa på ineffektive eigedomsrettar vil kunne vere at lovgjevaren ikkje vil kome i motsetning til maktfulle grupper av veljarar ved å få i stand effektive reglar som skader interessene deira. Eller det kan vere at kostnadene med å utlikne og krevje inn skattar vil føre til ein situasjon der ineffektive eigedomsreglar medfører større skatteinngang enn effektive.

Forklaringa er ei forbetring ut frå det reine effektivitetsargumentet vi starte med (første tilnærming), men den krev eit tillegg. Det er det North kallar "effektiviteten i den politiske marknaden", som er nøkkelen til å forstå dette:

"Dersom politiske transaksjonskostnader er låge, og dei politiske aktørane har presise modellar til rettleiing, vil resultatet bli effektive eigedomsrettar. Men høge transaksjonskostnader i politiske marknader og aktøranes subjektive oppfatningar har oftare resultert i eigedomsrettar som ikkje induserer økonomisk vekst, og organisasjonane som utviklar seg har då kanskje ikkje noko insentiv til å skape meir produktive økonomiske reglar." (mi omsetjing) (North 1990, 52).

Utsegna bygger på tanken om symbiosen mellom institusjonar og organisasjonar; *organisasjonane tilpassar seg institusjonane, men vil samtidig freiste å påverke dei inkrementalistisk til sin fordel*. Organisasjonar som tilpassar seg ineffektive institusjonar kan gjerne tenkjast å ha nytte av endringar som gjer institusjonane endå mindre effektive. Det er noko av dette som ligg i omgrepet "path dependence", "stivhenge"; dvs. at når endringane har kome inn i eit spor har det lett for å halde fram i same sporet, på godt og vondt.²⁴

Det er lett å bli ført inn i blindspor når det gjeld samanhengen mellom formelle reglar og økonomi, og i det heile verknaden av formelle reglar. Dei står så klart fram og er så lette å dokumentere samanlikna med vanskeleg gripbare uformelle reglar og subtile gjennomføringsmekanismar. Ikkje minst er dette tilfelle i det norske systemet kring eigedomsforhold og arealbruk: *Dispensasjonsreglane, mulighetene for unntak, det som står med "lita skrift" i lover og forskrifter, kopla saman med prosedyrereglane for politiske avgjerder, kan gjerne vere langt viktigare for utfallet av sakene og aktøranes åtferd enn den*

²⁴ Sjå note 16 ovanfor.

formelle hovudregelen. Ein kan difor lett kome til å gje det formelle regelsystemet for stor vekt.

Til slutt skal vi drøfte **tvangsmakt for gjennomføring**. Her har vi eit språkleg problem; vi manglar eit norsk ord for det engelske "**enforcement**". Meiningsinnhaldet i dette er "gjennomføring, om nødvendig ved tvang, under trussel om tvang". Som nemnt er dette ein viktig og integrert del av det institusjonelle rammeverket.

La oss tenkje oss ein skala over behovet for tvangsmakt, og plassere avtalar langs denne skalaen. I den eine enden har vi sjølvoppyllande avtalar, i den andre avtalar som klart og eintydig føreset ei utanforliggende tvangsmakt. Avtalar vil vere sjølvoppyllande, dvs. at partane oppfyller dei utan nokon form for tvangsmakt, når det løner seg for dei å gjere det. Dei to alternativa; etterleving og brot har kvar for seg ei nytteside og ei kostnadsside, og alternativet "etterleving" vil vere lønsamt når nettonytten av etterleving er større enn nettonytten av brot. *Det er altså ikkje slik at partane vil oppfylle avtalen om nytten ved å leve opp til avtalen er større enn kostnaden ved å bryte den, det er forholdet mellom "nettonyttene" ved dei to alternativa som tel.* Det typiske for slike situasjonar er at partane har god kunnskap om kvarandre og har gjentatte transaksjonar i fortid og framtid, og at dei samla kostnadene ved brot er store, slik det ofte er internt i små samfunn.

I den andre enden av skalaen har vi typisk kompliserte, upersonlege avtalar om transaksjonar over store avstandar i tid og rom. Det normale her er at det trengst eit utpensla og detaljert regelsystem, med domstolar og tvangsmakt, og dette er ikkje kostnadsfritt.

Spelet om fangens dilemma viser klart logikken i dette. Under føresetnad av at aktørane ikkje kan ha tillit til, eller rimeleg sikker kunnskap om den andre sin handlemåte, vil to rasjonelle nyttemaksimerande aktørar kome til ei dårlegare løysing enn dei elles kunne ha gjort.

Det finst måtar å kome rundt dette problemet. Ein kan på førehand inngå ein avtale om ei bestemt åtferd, og ein kan hyre advokatar eller "torpedoar" for å syte for at kontrakten blir oppfylt. Då har vi innført transaksjonskostnader, og det blir eit reknestykke om det løner seg. Gjentatte transaksjonar med den same parten kan ein tenkje seg som eit spel som i prinsippet aldri tar slutt. I så fall aukar sjansane for samarbeidsløysingar, men dersom partane veit eller trur at spelet *vil* ta slutt, vil det igjen bli eit reknestykke om det løner seg å samarbeide eller

ei.²⁵ Dette enkle resonnementet lærer oss at om partane har perfekt informasjon, spelet varer uendeleg og det er dei same partane, så kan ein få sjølvoppfyllande samarbeidsløysingar.

Slike forhold har vi sjeldan i røynda, og konklusjonen blir at ein treng ein nøytral tredjepart med tvangsmakt, vanlegvis ein stat. Problemet er då sjølvsagt korleis ein skal få til slike partsnøytrale statsorgan, som kan fungere effektivt, billig og rettferdig, utan korrupsjon.

North (1990, 67-69) oppsummerer analysen av institusjonar, og eg referer hovudpunkta her, utan å gjenta logikken i resonnementa:

1. Institusjonane tenderar til å vere stabile. Dei endrar seg ikkje av seg sjølv, dei blir endra av dei som har nytte av det og makt til det. Endringane er typisk inkrementalistiske og marginale.
2. Dei er ei blanding av formelle lover, forskrifter o.l., og uformelle åtferdsreglar, normer og moral.
3. Transaksjonskostnadene spelar ei hovudrolle for å forstå den institusjonelle strukturen og kor "godt" eller "dårleg" denne strukturen fungerer i økonomisk samanheng.
4. Institusjonane er nøkkelfaktoren for den økonomiske utviklinga.

²⁵ I det reknestykket vil det ofte inngå vurderingar av det ryktet ein har for å vere ein truverdig samarbeidspartnar. Dermed vil ein ikkje automatisk bli egoist når ein trur samhandlinga stoppar opp. Tap av rykte som ein pålitande partnar kan bli sett som dyrare enn vinsten ved å maksimere innkoma frå ein siste transaksjon (Henrich og Henrich 2007).

KAPITTEL 3-B LITT OM Å ANALYSERE INSTITUSJONAR

av Erling Berge

Ovanfor var vi innom spørsmålet om kvifor eigedomsrettane dukka opp i historia. Sikre eigedomsrettar gir ein svært stor effektiviseringsvinst. Det kan ikkje vere tvil om det. Ressursar som i «naturtilstanden» trengst til å forsvare eige revir, kan - med aksepterte legitime eigedomsrettar - nyttast til meir matnyttige aktivitetar. Dette gjeld også om vi for eit konkret system av eigedomsrettar kan påvise at visse endringar ville gi oss ytterlegare effektiviseringsvinst. Men etablerte maktrelasjonar vil ofte gjere endring i etablerte rettार umogeleg. For det er ikkje slik at ein effektiviseringsvinst vil bli jamt eller rettferdig fordelt.

No er det slik at forklaringa på at noko blir introdusert (eigedomsretten) oftast er ulik forklaringa på at noko held fram å eksistere. Mekanismane rundt stiavhengig utvikling gjer det mogeleg å skjønne kvifor svært mange statar held seg med svært ineffektive eigedomsrettar²⁶. Men dette er ikkje noka forklaring på korleis eigedomsrettane dukka opp i første omgang.

Det finst ein gammal teori om at opphaveleg var all jorda allmenning. Å kalle det allmenning er å bruke eit omgrep frå historia som ikkje ville vere meiningsfullt i det førhistoriske utgangspunktet. Allmenning er ikkje meiningsfullt før det finst privateigde område. Vi må tru at når vi går mange 10.000 år attende i tida så var jorda open og tilgjengeleg for alle. Ein kan tenkje seg at dette var situasjonen for jeger/sankar grupper på den tida dei var få og mengda av matvilt var stor. Men ettersom mengda av folk voks og dei store flokkane av vilt vart mindre, ville det bli konkurranse om dei gode mattritoria. Dei ulike flokkane ville måtte tenkje på forsvar av sitt territorium.

Elinor Ostrom (2005b, 35-37; 121-123; 211-214) introduserer i eit eksempel ein situasjon, kalla "the snatch game", som kan illustrere overgangen frå ein situasjon utan noko felles institusjonar ("naturtilstanden", jf. (Hobbes [1651] 1987)) til ein ny situasjon der eigarrettar

²⁶ Jf. North (1990, 7): "The resultant path of institutional change is shaped by (1) the lock-in that comes from the symbiotic relationship between institutions and organisations that have evolved as consequence of the incentive structure provided by those institutions. And (2) the feedback process by which human beings perceive and react to changes in the opportunity set. The increasing returns characteristics of an institutional matrix that produces lock-in come from the dependence of the resultant organisations on that institutional framework and the consequent network externalities that arise."

vert akseptert og etterlevd. Analysen viser at overgangen til eigedomsrettar krev at minst 4 reglar blir akseptert som legitime for samhandlinga.

Saman med Crawford har Ostrom utvikla ein klassifikasjon av reglar for handlingssituasjonar.

Det er i utgangspunktet 7 ulike typar reglar (Ostrom 2005b, Ch 7 p.186-215):

- Grensedraging (boundary rules)
- Posisjonar (position rules)
- Handlingsval (choice rules)
- Aggregering (aggregation rules)
- Informasjon (information rules)
- Utfallsavgrensing (scope rules)
- Vinst og tap (payoff rules)

For å introdusere ei elementær form for eigarrettar i "naturtilstanden" ville ein måtte introdusere reglar om avgrensing (kven reglane gjeld for), om posisjonar (det vil minimum vere trong for ein dommar i tillegg til vanlege deltakarar), om handlingsval (kva handlingar som er legitime og kva som er ulovlege) og om aggregering (kva skal til før ein lovleg handel er gjort).

I eit utviklingsperspektiv skjønar vi at dette ikkje er noko som skjer av seg sjølv eller at ein får det rett ved første forsøk. I høve til fast eigedom er det ikkje grunn til å tru at det skjedde særleg mye langs desse linene før jordbruk vart introdusert med ein rimeleg fastbuande folkesetnad.

Skilnaden mellom det privateigde og det som ikkje var privateigd – allmenningen, vart då eit meiningsfullt omgrep. Utviklinga av eigedomsrettane sin infrastruktur kunne starte. Institusjonane som utvikla seg rundt eige av jord er på mange måtar prototypen på økonomiske institusjonar. Men utviklinga av økonomiske rettar og plikter har i dag på mange måtar rive seg laus frå dette opphavet. Eller kanskje vi heller skal seie den har gått inn på nye område som t.d. opphavsrett til tekst og bilete, rettar til personleg informasjon, tilgang til kunnskap, vern mot ureining, osv. Institusjonane, også dei som styrer bruken av fast eigedom, vert meir kompliserte og vi må kunne meir for å skjønne korleis dei verkar.

Vidare i dette avsnittet skal vi derfor ta teorien om institusjonar eit lite steg vidare. Vi skal introdusere omgrepa organisasjonsstruktur og analysenivå. I studiet av institusjonar er det ein samanheng mellom desse to. Legg merke til at vi igjen tar i bruk omgrepet struktur slik vi gjorde i kapittel 1. Med organisasjonsstruktur tenkjer vi på korleis 1) personar er samla og organisert i ein organisasjon, og 2) korleis organisasjonar er samla og organisert i meir omfattande organisasjonar (eller føderasjonar). Organiseringa i ein organisasjon dreiar seg om arbeidsdeling. Ved å gjere seg nytte av at ulike individ kan spesialisere seg på ulike oppgåver og så setje saman resultatet til eit ferdig «produkt» vil organisasjonen kunne gjere meir, og ikkje minst andre ting enn det kvar einskil kan gjere kvar for seg.

La oss tenkje tilbake på dømet med fotballspelet som ein enkel illustrasjon av korleis spelereglane formar aktiviteten til fotballaga der målet for aktiviteten er å vinne spelet som reglane definerer, nett slik som bedrifter freistar tene mest mogeleg pengar gitt spelereglane for økonomisk aktivitet.

Ser vi litt nærmare på fotballspelet ser vi at organisasjonar og institusjonar i ei viss meining er to sider av same saka. Kwart fotballag er sett saman av individ som har kvar sine mål og evner. Fotballaget er ein organisasjon med interne reglar for kven som kan gjere kva og korleis. Gjennom øving og utvikling av samarbeidsstrategiar vil dei freiste bli betre til å vinne fotballkampar. Ved å trene på samarbeid mellom ulike spelarar vil fotballaget produsere fleire skåringar enn det elleve einskildspelarar vil klare. Men samarbeid innan ein organisasjon krev reglar for samhandling. Det finst ein institusjonell struktur internt i organisasjonen. Kwart fotballag har med andre ord ein *indre institusjonell struktur* som er noko anna enn den institusjonen som reglane for fotballspelet definerer. Reglane for å spele fotball vil ligge rundt kvart medlem av fotballaget og setje grenser for kva for interne reglar som kan formast. Men internt i laget vil spelarane kunne utvikle reglar for korleis dei best kan nå målet om å vinne kampar. Medlemmene av laget vil kjenne både dei "globale" reglane og dei internt utvikla reglane. Både på trening og i kampar vil dei overvake kvarandre og det same vil trenaren gjere. Dei som ikkje følgjer reglane for laget vil bli sanksjonert. Går vi eitt steg opp ser vi at dei ulike fotballaga er organisert i ein krets. Kretsane er organisert i fotballforbundet. På kvart nivå i organiseringa finn vi reglar som seier kva medlemmene må gjere, kva dei ikkje må gjere og kva dei kan gjere. Dei som ikkje kan eller vil følgje reglane vil etter kvart få merke at dei blir sanksjonert. Når ein skal analysere konkrete institusjonar må ein vere klar over kva nivå ein samlar inn observasjonar frå. Samtidig må ein ha i tankane at konkrete individ vil

vere påverka av reglar frå fleire nivå og av uformelle normer som vil ligge i bakgrunnen hos individ på alle nivå.

Når ein skal analysere institusjonar på eit gitt organisasjonsnivå og regelverket der, har ein 3 ulike analysenivå å ta omsyn til:

1. Det **operasjonelle nivået** dreiar seg om korleis gitte reglar blir tolka og brukt i praksis. (Kort: Tolking av reglar.)
2. Nivået for **kollektiv handling** dreiar seg om korleis reglar blir formulert, vedtekne og gjort kjent for brukarane. (Kort: Utforming av reglar.)
3. Det **konstitusjonelle nivået** dreiar seg om å lage reglar for å lage reglar. Kven har mandat til å lage reglar? Kva prosedyrar må følgjast for at dei skal vere legitime? (Kort: Reglar om utforming av reglar.)

Det er viktig å få med seg at desse 3 analysenivåa kan leggjast til grunn for kvart einskild organisasjonsnivå. For medlemmene av eit fotballag kan sin sjå på korleis dei tolkar reglar, korleis reglar blir utforma og kva prosedyrar ein har nytta for å vedta og gjere dei legitime. På nivået ovanfor, i fotballspelet, har vi tilsvarande. Fotballdommaren tolkar reglane. Utforminga av reglane er ein lang historisk prosess som på mange vis kan samanliknast med utforming av lover og reglar allment i samfunnet. Men endring av reglane og legitimering av endra reglar er eit internasjonalt prosjekt sidan alle fotballag må nytte dei same reglane om dei skal delta i internasjonale kampar. Fotballaga er medlemmer i kretsar og fotballforbundet. Forbundet vedtar reglar for medlemmene sine på landsmøtet sitt. I forbundet har ein dermed reglar om kva medlemmene må gjere, kva dei kan gjere og kva dei ikkje kan gjere. Medlemslaga tolkar reglane. Dersom dei er vanskelege å etterleve kan dei gjere framlegg om endring for landsmøtet. Organisasjonsstrukturen vil dermed omfatte fleire nivå av institusjonar.

Stundom kan ein også tale om eit meta-nivå i høve til det konstitusjonelle nivået. Meta-nivået slår inn på alle organisasjonsnivå der ein utformar reglar for medlemmene sine. Ein tenkjer da på felles verdiar om rettferd og likehandsaming som ein gjerne vil skal gjelde allment i samfunnet. Dette kjem vi attende til i slutten av kapittel 4.

KAPITTEL 4. INSTITUSJONELLE ANALYSAR AV FAGLEGE PROBLEM-STILLINGAR

4.1. Innleiing

Korleis og til kva kan vi bruke stoffet som eg nå har lagt fram? Eg starta presentasjonen av teoritilfanget med fleire føremål; det skulle bidra til a) breiare og djupare forståing og b) gjere oss meir kunnige i handling. Undervegs har eg også i ein viss grad lagt fram stoffet i ein fagleg kontekst, og nytta eigedomsfaglege døme, slik at ein lesar med litt fagleg basiskunnskap bør ha lært noko. Eg ser på det teoritilfanget som eg har framstilt som ein slag kjernedel og som plattform for vidare lesing. Det er i det heile eit problem kor mykje av kunnskapsstoffet ein brukar, som ein skal beskrive og kva ein berre skal vise til, og eventuelt føresette at lesaren kjenner eller set seg inn i ved å lese verka sjølv. I alle fall er det nå på sin plass å peike meir eksplisitt på mogleg utnytting av teoritilfanget.

“Kunnskap i handling” får ein ikkje berre ved å lese lærebøker. Vårt virkefelt ligg, som nemnt fleire gonger før, i konkret kontekst, og oppgåvene og problema kan i liten grad løysast sjablongmessig. Vi må altså føresette analyse, i større eller mindre grad, i kvart einskild tilfelle. *Hovudføremålet med dette kapitlet er å vise at, og eventuelt antyde korleis, teoritilfanget kan brukast til analysar.*

Her i starten får eg og minne om at sjølv om eg her fokuserer på institusjonar, så er det ikkje dermed sagt at vi skal sjå bort frå andre faktorar som også i høg grad er med og formar åtferd; det kan vere objektive fakta om naturforhold, eigedomsforhold og økonomi, og subjektive partsforhold.

Opplegget av kapitlet er slik at eg tar for meg nokre aktivitetsområde kvar for seg, og behandlar forståingsaspektet og handlingsaspektet under kvart aktivitetsområde. Aktivitetsområda er:

- Kjøp/sal og leige av landbrukseigedom
- Kjøp/sal og leige av anna eigedom
- Jordskifte:
 - a. Omformings- og bytteprosessar.
 - b. Ordning av bruk
 - c. Felles tiltak
 - d. Konfliktløysing
- Offentleg grunnverv og oreigning
- Arealplanlegging og utbyggingsprosessar.

Alle desse aktivitetsområda, med unntak for konfliktløsning, gjeld i all hovudsak *transaksjonar med rettar*, i ei eller anna form.

4.2. Kjøp/sal og leige av landbrukseigedom

4.2.1 Generelt

Handel er kanskje det vi først og fremst tenkjer på med transaksjonar. Det skal ikkje mykje kunnskap til for å kunne slå fast at marknaden for kjøp og sal av landbruksareal i vid tyding; jordbruksareal, skog, fjellvidder osv., er ekstremt sterkt styrt av institusjonelle arrangement. Nokon tilnærma fri marknad for slike areal kan vi knapt seiast å ha i Norge, meir enn 90 % av alle overdragingar skjer mellom slektningar, dvs. i ein eller annan form for slektskapskontekst.

Tradisjonelle, slektsbaserte institusjonar som *åsetesretten* og *odelsretten* gjeld i dei fleste slike transaksjonar, og fungerer slik at dei i praksis innskrenkar potensielle kjøparar til ei sær s lita gruppe. Dette er to institusjonar som er ekstremt sterkt knytte til tradisjon og til ideologi, med sterk stilling også i formell lov, til og med i Grunnlova, der det heiter i § 117 at “Odels- og åsetesretten må ikkje opphevast.” Ein eigar kan i og for seg fritt selje til kven han vil, også til nokon utanfor slektskrinsen, men nokon med odelsrett, eller med betre odelsrett enn kjøparen, kan krevje å få overta eigedomen til takst, innan ei viss tid. Denne retten blir i høg grad brukt, slik at i praksis blir risikoen for stor for ein kjøpar utan odelsrett. Vi kallar odelsretten for ein løysingsrett. Det må og leggst til at odelsretten nett i våre dagar er i ferd med å endre seg, ikkje som følgje av direkte formelle endringar i odelsloven, og ikkje som følgje av uformelle institusjonar, men som følgje av nedlegging av gardsbruk (økonomiske endringar) og domstolspraksis som følgje av dette. Reint konkret går det på definisjonen av kva som skal reknast som odelseigedom, og her synest Høgsterett å leie an i ei oppfatning av at eit ”lite” gardsbruk som varig er ute av drift som eiga driftseining ikkje lenger er å rekne som odelsjord.

Åsetesretten er prinsipielt noko anna enn odelsretten, men sambandet er m.a. at det bare er odelsjord som er omfatta av åsetesretten. Åsetesretten er ein rett *mellom sysken*, den blir aktivisert ved arvefall og gir åsetesarvingen rett til å overta eigedomen udelt, mot å betale ut dei andre syskena, eventuelt etter takst. Odelsretten og åsetesretten er b e *rettar*, som rettshavarane kan bruke eller la vere å bruke, og dei blir i stor grad etterlevde på den måten at

aktørane ordnar seg i samsvar med reglane utan at det blir reist noka "sak" om det, det er m.a.o. nok at tvangsmidla er der, dei trengst ikkje aktiverast ofte.

I tillegg har vi jordpolitiske institusjonar. Det gjeld reglane om at alle *delingar* av landbrukseigedomar krev offentleg løyve, og såleis verkar inn på eigedomsstrukturen. Vidare har vi konsesjonsreglane, som gir det offentlege (både stat og kommune) sterk formell styring av *kven* som skal få kjøpt landbruksareal og på prisen, og såleis verkar inn på eigarstrukturen. I prinsippet krevst det alltid løyve (konsesjon) for alle sal av landbrukseigedomar over ein viss minstestørleik, men med unntak for nære slektningar, slik at dei aller fleste slike sal går utan konsesjon.

Desse institusjonelle rammene er *ikkje* like for alle aktørar. Odelsretten og åsetesretten er baa *personlege rettar*, i den forstand at juridiske personar så som aksjeselskap, organisasjonar, stat og kommune ikkje kan ha slike rettar. Staten treng ikkje konsesjon, dvs. at statlege organ kan kjøpe jord og skog utan å tenkje på konsesjonspris. Dette er viktig når konsesjonsprisane for t.d. skog ligg vesentleg under marknadsprisen, vi har sett døme på at staten ikkje har store problem med å få kjøpt den skogen den treng til bytteformål i samband med store utbyggingstiltak kombinerte med jordskifte (tiltaksjordskifte).

Det er ei utbreidd misstyding at vi har institusjonelle arrangement som medfører allmenn *plikt* til landbruksdrift, i form av bu- og driveplikt for eigarar av gardsbruk i Norge. Slik er det ikkje, vi har ei sær slempeleg praktisert bu- og driveplikt for ei viss tid etter at transaksjonen er skjedd, vanlegvis 5 år, av og til 10 år. Til kvar tid kan dette gjelde omlag 20 % av eigedomane. Rett nok har vi i lang tid hatt lovreglar som gjer det til ei plikt å halde dyrka jord i hevd, men dette er meir å sjå på som ein seremoniell regel som det praktisk talt aldri blir sett tvangskraft bak om nokon bryt den. *Det er tydeleg nok at det først og fremst er økonomiske forhold, ikkje institusjonar, som styrer bruk og ikkje-bruk av landbruksareal.*

Vi kan konkludere med at institusjonane er avgjerande for *kven* som blir eigar av landbruksareal, medan økonomien er avgjerande for *korleis* eigaren brukar arealet. Kva slag profesjonell interesse har då transaksjonar som kjøp og sal av landbruksareal under desse forholda? Faktisk ein god del, trass i, eller kanskje på grunn av, det vesle volumet av sal utanom slekt. Det er nemleg slik at for dei andre profesjonelle aktivitetsområda, jordskifte og oreigning, kan kjøp av små areal få ekstremt stor nytteverknad. I fagsjargongen kallast det "å

ha tilleggsareal”, dvs. at vi kan la slike areal gå inn i, og lette bytteprosessar og oreigning. Difor blir det “å kunne få til” kjøp og sal ein sær s viktig del av handlingskunnskapen.

Kva har teoritilfanget å bidra med i så måte? For det første ved at ein blir leia inn mot det å undersøke aktørane sine motiv ut frå rådande institusjonelle forhold. Kva er dei eigentleg interesserte i, kva vil dei ulike aktørtypene vere interesserte i å forhandle om? Her må vi kombinere med faktisk kunnskap om eigedomsforholda i området. Dei fleste grunneigarar som er aktuelle vil kanskje vere i ein slik situasjon at det ikkje er særleg interessant å oppretthalde bruket som eiga driftseining i landbruket, noko som kan leie over i løysingar av typen frådelling av hus og tun. Det er ikkje meininga å gå langt inn i slik problematikk her, *poenget er at teoritilfanget kan inngå i fruktbart samspel med faktakunnskap om økonomi og eigedomsforhold. M.a. på den måten at vi er i stand til å stille dei rette spørsmåla til dei rette aktørane til rett tid, og reint allment til å forstå dei prosessane som forgår.*

Leige av tilleggsjord er for tida den viktigaste transaksjonstypen med areal som norske bønder og eigarar av jordbruksareal er involverte i. Vi har lite eller ikkje noko av jordpolitisk formell lovgjeving kring dette²⁷, det er i stor grad ein fri marknad i den forstand at ein eigar har formell rett til å leige bort til kven han vil. Den viktigaste formelle institusjonen er den allmenne avtaleretten. *Likevel syner ei rad granskningar at leigemarknaden ikkje er ein arena der profittmaksimerande aktørar dominerer.* Vi skal ikkje her gå inn i alle dei problema og mulighetene dette reiser under konkrete forhold i norske bygder, men peike på at *uformelle* institusjonar openbart spelar ei stor rolle. Det blir då tilsvarande potensielt fruktbart med kunnskap om korleis uformelle institusjonar fungerer, både for å tolke og forstå situasjonar, og å handle og eventuelt forhandle om transaksjonar.

Transaksjonskostnadane er ein nøkkelfaktor i all analyse av transaksjonar, det seier seg nesten sjølv. Det gjeld i fullt mon også kjøp og leige som nemnt ovanfor. I denne samanhengen er det høveleg å seie noko om ein av dei viktigaste institusjonane for å minke

²⁷ Første januar 2004 vart ny konsesjonslov (LOV-2003-11-28-98) sett i kraft. I §3 står følgande: «Lovens regler om konsesjon gjelder også stiftelse og overdragelse av leierett og annen lignende bruksrett over fast eiendom med mindre retten er stiftet for en tid av høyst 10 år, uten adgang for brukeren til å kreve kontraktstiden forlenget ut over dette tidsrom.»

I 2009 endra Stortinget reglane om driveplikt i §8 i jordlova (LOV-1995-05-12-23) slik at det no står: «Driveplikta kan oppfyllest ved at arealet vert leigd bort. Det er ein føresetnad for at driveplikta er oppfylt ved bortleige at leigeavtala er på minst 10 år om gongen utan høve for eigaren til å seie ho opp.» Sjø meir om dette nedanfor i punkt 6, side 92; sjå også Falkanger (2009).

transaksjonskostnadene, nemleg *eigedomsregisteret*. Dette er ein viktig del av det profesjonelle virkefeltet, det gjeld all slags fast eigedom, i by og på land. Det består som nemnt tidlegare av to hovudkomponentar; matrikkelen (GAB) og eigedomskart på den eine sida og tinglysningssystemet med grunnbøkene på den andre. Det er, også som nemnt tidlegare fleire føremål med desse systema, men dei to viktigaste i denne samanhengen er 1) å trygge eigedomsretten og andre rettar i fast eigedom og 2) å gi informasjon om eigedomsforhold. Vi kan sei det slik at eigedomsregisteret er ein viktig del av den samfunnsmessige infrastrukturen som skal til for å få institusjonen eigedomsrett til å bli ein fungerande realitet. For å fylle oppgåvene på ein effektiv måte må det gi relevant, pålitande og oppdatert informasjon om eigedomar og rettshavarar til alle aktørar til kvar tid.

Dette kan høyrast ut som ei relativt ukomplisert teknisk oppgåve; i røynda krevst det høgt utvikla kunnskap om eigedomsforholda og transaksjonsstrukturen på den eine sida og tekniske muligheter på den andre, for å få dette til å fungere. *Transaksjonskostnadene er sjølvstøtt det alt sviv rundt, det gir inngang til å forstå systemet, til å forbetre systemet og fungere profesjonelt i systemet.*

Primært skal eigedomsregistret gi informasjon om eigedomsforholda, men det kan også påverke eigedomsutviklinga. Vi kan t.d. peike på at det er reglane for eigedomsregistreringa som definerer kva som legalt kan vere objekt for eigedomsrett, og dermed objekt for transaksjonar. Volumet på objekta kan aukast ved samanføyning med andre objekt, eller minkast ved deling. I den grad transaksjonar med areal “må” innom registreringsystemet på ein eller annan måte, ligg det kontroll- og styringsmekanismer her. Den offentlege synleggjeringa av tilstand og endringar ligg faktisk her.

I forhold til kjøp/sal og leige av landbrukseigedom er det eit par poeng som må nemnast. For det første at ein potensiell kjøpar av ein landbrukseigedom ikkje vil finne informasjon om den odelsrettslege situasjonen kring eigedomen i eigedomsregisteret. Opplysningar om det er odelsrett på eigedomen, *kven* som har odelsrett, om *dei* eventuelt vil kome til å bruke den osv., finst ikkje i noko register, det må han finne ut av sjølv i kvart einskild tilfelle, med tilhøyrande auke i transaksjonskostnadene og uvisse.

For det andre vil vanlegvis jordleigesituasjonen heller ikkje vere synleggjort i eigedomsregisteret. Det kjem av at tinglysning av leigeavtalar er frivillig, i alle fall når

leigetida er under 10 år. Dei fleste leigeavtalar er for kortare tid, dei er ofte munnlege og ”amatørmessige” i den forstand at dei ikkje er sett saman av profesjonelle og kostbare eigedomsmeklarar eller (enda dyrare) advokatar, og er sjeldan tinglyste, truleg fordi det ikkje er noko stort behov for leigaren å skaffe seg rettevern mot tredjemann. Dei har i det heile eit uformelt preg, og det viktigaste av alt: Trass i dette, og trass i at det må vere titusenviis av slike avtalar til kvar tid, er det praktisk talt ikkje rettssaker i domstolane kring slike forhold. Kvifor er det slik?

Med bakgrunn i det vi nett har sagt om uformelle institusjonar, transaksjonar mellom aktørar som kjenner kvarandre i lokalsamfunnet, og med litt kunnskap om eigedomsforholda i norske bygder, er det ikkje vanskeleg å forstå; det ville vere særskilt overraskande om det *ikkje* var slik; folk flest vil trass alt ikkje bruke meir pengar og andre ressursar på transaksjoner enn det dei meiner er nødvendig.

Dette kan lett endre seg, to scenario er i alle fall ikkje utenkelege. Det eine er at aktørane etterkvart blir meir framande for kvarandre, på den måten at eigarane av nedlagte gardsbruk i aukande grad misser tilknytninga til bygda og landbruket, kanskje ikkje bur i bygda lenger, osv. I så fall kan vi lett tenkje oss at den ”idylliske” situasjonen med uformelle jordleigekontraktar og små transaksjonskostnader endrar seg dramatisk.

Det andre scenarioet er at styresmaktene krev sterkare formalisering av ein eller fleire byråkratisk grunnar, styresmakter gjer gjerne det, byråkratar likar ikkje slike uformelle ”rom” som ikkje gir innsyn og kontroll. Det har gjennom åra vore fleire meir eller mindre velmeinte framstøytar for å få jordleigemarknaden under ”lovmessig” kontroll. Det kan ha med skatt å gjere, men også med ei oppfatning av at jordleigekontraktar prinsipielt sett bør vere formaliserte og langsiktige, m.a. av omsyn til at det, isolert sett, er gunstigare for jordleigaren og for at jorda då (kanskje) blir halde betre i hevd. I slike overleggingar bør kunnskap om institusjonar og transaksjonskostnader ikkje vere heilt uvesentleg.

4.2.2. Institusjonar og transaksjonskostnader - skisser til analyseopplegg.

Dette avsnittet er å oppfatte som eit slag opplegg til øving. Føremålet er å vise korleis ein kan bygge opp ein analyse, med tanke på å identifisere *institusjonane* og *transaksjonskostnadene* ved bestemte typar transaksjonar. Derifrå kan ein så gå vidare, alt etter kva som er føremålet i den konkrete “saka”, til å undersøke partane sine mål, handlingsrom, forhandlingsvilje osv.

Gjennomgangen er på ingen måte fullstendig, den er meir å oppfatte som ei summarisk idéskisse, for å vise tankegangen.

1. La oss starte med ein nokså enkel transaksjonen i denne materien; "normalt" generasjonsskifte på eit aktivt drive gardsbruk, der drifta skal halde fram stort sett som før, men med ny eiger. Kva slag institusjonar kan kome inn her?

- Skikk og bruk
- Avtalerett
- Odel
- Åsete
- Konesjon
- Bu- og driveplikt, eventuelt dispensasjon
- Arvereglar og –avgifter
- Andre?

Transaksjonskostnader:

- Informasjonskostnader; minimale, partane kjenner kvarandre, og dei kjenner både objektet - garden. Lett tilgjengeleg rettleiingsstoff, handbøker og rettleiingsteneste, overdragingar av dette slaget skjer i gjennomsnitt kvart 30. år på kvart gardsbruk, og det skjer på liknande gardar i bygda.
- Kontraktskostnader; prisdanning, kjøpekontrakt, eventuelt kårkontrakt etter standardoppsett, tinglysing.
- Forhold til søsken - kven skal overta? Her kan både sosiale kostnader og kontraktskostnader kome inn, men det har gjerne i lang tid vore klart kven som har rett til å overta. Prisdanning er truleg eit viktig punkt.
- Ideologiske forhold kring denne typen overdraging; omsynet til overtakaren - kjøparen - har i lang tid vore det viktigaste, sett i høve til søsken og i ein viss grad foreldre. I forhold til dei siste er det motsetnad mellom jus og ideologi m.o.t. overdragingstidspunkt. Overtakaren er ein viktigare person i bygdesamfunnet enn dei andre søskena, og dette har prega institusjonane, i særleg grad skikk og bruk. Det blir lagt til rette for at transaksjonskostnadene og andre kostnader skal vere så låge som råd, jf. reglane om prisdanning.
- Gjennomføringskostnader. Vanlegvis ikkje noko behov for tvangsmessig gjennomføring ved offentleg mellomkomst. (Kan unntaksvis bli aktuelt dersom gardsbruket ikkje er overført før arvefall.)

2. Kjøp av gardsbruk i marknaden, dvs. utanom familiesal.

Institusjonar:

- Formelle institusjonar som ovanfor.
- Kjøparen treng konsesjon, inkludert at prisen skal godkjennast.
- Offentleg forkjøpsrett *kunne* tidlegare bli gjort gjeldande, men folk trur ofte at det er slik framleis
- Kjøparen kan risikere odelssøksmål.

Transaksjonskostnader:

Kjøpar:

- Informasjon om egedomen m.o.t. å finne fram til at den er på sal, driftsforhold, kvoter, restriksjonar, bygningsmassen, areala, skogen, om seljaren, om odelssituasjonen, om mulighetene for konsesjon, forkjøp, bu- og driveplikt, pantsetting, andre hefte, bruksrettar, sameigeandelar, allmenningsforhold, grannelag og granneforhold, muligheter for jordleige m.m.
- Forhandling
- Utforming av kontrakt
- Dokumentavgift, dvs. “transaksjonsskatt”
- Tinglysing
- Egedomsmeklar

Det er mogleg seljaren og vil ha visse kostnader, t.d. til annonsering

3. Kjøp av nedlagt gardsbruk innan nær slekt.

Dei formelle og uformelle institusjonane kan bli omlag som i dømme 1. Men muligheta for dispensasjon frå bu- og driveplikt blir eit kjernepunkt, som kan valde store vanskar. Bortleige av jorda er viktig i denne samanhengen - det blir godkjent som oppfylling av driveplikt.

Dei spesielle transaksjonskostnadene spring ut av bu- og driveplikt, høve til dispensasjon og uvisse og prosesskostnad for å få dette til.

4. Sal knytt til oppdeling av gardsbruk.

Stort potensiale for denne typen transaksjon, p.g.a.:

- Minst 100.000 nedlagte bruk.

- Stor etterspørsel etter jord frå bønder - enno.
- Hus, tun og utmarksgode ettertrakta av kjøpekraftig publikum.
- Fri marknad ville kunne gi stor gevinst for "førstegongsseljar".
- Vil oppfylle landbrukspolitiske mål.

Institusjonar:

- Som ovanfor, men reglane om deling, i praksis delingsforbodet, kjem sterkt inn.
- Kommunal saksbehandling m.o.t. fordeling av jorda mellom "grannar".
- Uformelle institusjonar - mot skikk og bruk og herskande ideologi å "slakte" gardsbruk.

Transaksjonskostnader:

- Som ovanfor
- Store prosesskostnader knytt til oppdeling, vidaresal av jorda, stor offentlig saksbehandling på to, eventuelt tre nivå.

5. Forpaktning, dvs. åremålsleige av heil driftseining, med større eller mindre del av driftsapparat.

Formelle institusjonar;

- Avtalerett
- Forpaktingsloven.
- Kontrakten spelar stor rolle, svært mange forhold og detaljar, fleire dess større del av driftsapparatet som følgjer med.

Transaksjonskostnader

- Forhandling
- Kontraktsoppsett
- Gjennomføring.

Det låg mykje tvistestoff i denne leigeforma, noko som relativt ofte førte til konflikhtar, og behov for rettsapparat og tredjemann. Konfliktpotensialet kunne manifestere seg i reine rettstvistar, men og i form av skjønn ved påkasting, slitasje og vedlikehald. Leigeforma har lite omfang no, med unntak for midlertidig ordning som ledd i generasjonsskifte.

6. Leige av tilleggsjord.

Særs viktig transaksjonsform, som det kan seiast mykje om.

Formelle institusjonar:

- Avtalerett, jordlov og konsesjonslov. Dersom leigetide er meir enn 10 år krevst det konsesjon etter konsesjonsloven (§ 3). Dersom leigetida er mindre enn 10 år vil ikkje vilkåret driveplikt etter jordloven vere oppfylt (§ 8). Dette fører til at skriftlege avtalar er på nøyaktig 10 år, eller at avtalen er munnleg og uformell.

Uformelle institusjonar:

- Det har grodd fram ein god del lokale normer for åtferd som vi veit ein god del om, men som det vil føre for langt å gå inn på her. Det gjeld t.d. vedlikehald av jorda, betalingsmiddel og prisar, meir eller mindre automatisk oppattnying osv.

Transaksjonskostnader:

- Informasjon om “ledig” jord og interesserte leigarar.
- Avtale; ofte munnleg, uformell og kortsiktig, og oppattnya årleg.

Storleiken på transaksjonskostnadene krev ein kommentar. For det første kan ein tenkje seg at dei er små, fordi aktørane kjenner kvarandre og det løner seg for dei å oppfylle avtalen. Avtalane blir ofte inngått i ein kontekst av sosiale relasjonar mellom eigar og leigar. Situasjonen fyller så omlag føresetnadene for sjølvoppfyllande avtalar. Trass i det store omfanget, ei kvalifisert gjetting er at vi har i storleiksorden 50.000 slike avtalar til kvar tid, så er det praktisk talt ikkje tvistar i rettsapparatet med utgangspunkt i denne leigeforma. Det er faktisk ganske oppsiktsvekkande og ikkje minst tankevekkande. Det kan tyde på at det ligg lite konfliktsstoff i dette tilhøvet, men det kan og tolkast slik at reaksjonsforma mot misleghald ikkje er rettssak, men at avtalen ikkje blir oppattnya. Teoretisk kan det og tolkast som rettsløyse for ein av partane! Alt etter om det er leigar eller utleigars marknad kan det ligge visse sosiale kostnader knytt til “uvisse” i eit slikt kortsiktig og uformelt system.

Slik kan vi fortsette å liste opp transaksjonar, rammevillkår og transaksjonskostnader. Dette kan først vidare mot meir konkrete og empiriske analyser.

4.3. Kjøp/sal og leige av anna eigedom

Det er ikkje meininga å gå noko særleg inn i dette, eg tar det med nærast for å ha nemnt det . Ikkje slik å forstå at det er uviktig, tvert om, men i vår samanheng her vil det føre for langt. Ein måtte også splitte opp i ulike kategoriar, så som ”småhus”, leiligheter, hytter, nærings eigedom osv. For desse ”andre” eigedomstypene enn landbrukseigedom, og det er trass alt det store fleirtalet, er marknaden langt friare, i den forstand at odel og åsete ikkje kjem inn i biletet, og styresmaktene sine ønskje om å kontrollere og regulere *kven som skal bli eigar* er mindre. På den andre sida er marknadstilhøva og aktørkonstellasjonane ofte langt meir *upersonlege*, og det praktiske behovet for formelle institusjonar, formaliserte kontraktstilhøve og mekanismar for tvangsgjennomføring av avtalar er difor langt større. Av same grunn har vi fleire viktige særlover, t.d. lov om tomtfeste og husleigelovgjevinga. Vi ser også ein blomstrande eigedomsmeklarprofesjon og relativt mange rettsvistar i denne sektoren.

4.4. Jordskifte

Dette aktivitetsområdet (virkefeltet) har etterkvart blitt såpass mangearta at sjølve omgrepet “jordskifte” nærast må oppfattast som ei paraplynemning over det som jordskifteretten driv med. Det rettar seg etterkvart mot dei fleste slag arealbruksformer og eigedomsforhold. Det sermerkte ligg i følgjande grunnleggande forhold:

- 1) For det første at jordskifte rettar seg mot fleire eigedomar, som er bunde saman i ei eller anna form for avhengighet, eit *fellesskap* av eitt eller anna slag. Det kan ikkje haldast jordskifte over *ein* eigedom, men jordskifteretten kan halde oppmålingsforretning over ein eigedom, og der det såleis oppstår fleire “nye” eigedomar.
- 2) For det andre: Jordskifte kan stort sett bare bli sett i gang etter at det har kome inn krav frå minst ein rettshavar i eit fellesskap, med etterfølgande prøving mot ei rad spesifiserte vilkår i jordskifteloven og *avgjerder* av jordskifteretten,. Det er all grunn til å understreke at det faktisk er nok at *ein* av mange i fellesskapet krev, det er fort vekk døme på at mange, kanskje eit fleirtal kan vere mot. Jordskifteretten er ein partsnøytralt serdomstol, det er *ikkje* eit forvaltningsorgan.
- 3) For det tredje: Jordskifterettens kompetanse og makt til å ta avgjerder ligg i eit saksfelt partane sjølve har herredømme over. Sagt på ein annan måte: Jordskifteretten si makt til å

ta *bindande avgjerder* gjeld berre det som dei involverte rettshavarane sjølve kunne ha avtalt, *dersom dei var samde*. Denne avgjerdskompetansen må ikkje forvekslast med alle dei handlingane og transaksjonane som skjer under eit jordskifte, dei spenner over eit vidare spektrum. Poenget mitt er å få fram at *sjølve kjernen i jordskifterettens tvangsmakt ligg i forholdet mellom partane*, fordi hovudskillet mellom jordskifte og forvaltning (i tydinga myndighetsutøving) går her, og la oss slå det grundig fast; *jordskifteretten driv ikkje med forvaltning*. Det ligg også eit anna viktig poeng her: Eksistensen av eit “*tvangsmiddel*” som jordskifte som eit alternativ endrar dei institusjonelle rammevilkåra, *spelereglane blir annleis*, simpelten ved at jordskifte er til. Ein grunneigar kan krevje jordskifte, og dette faktum er ein del av spelereglane. På eitt vis liknar jordskifte på eit godt og effektivt militært forsvar; det gjer nytte ved at det er der, ikkje nødvendigvis bare når det blir brukt.

- 4) For det fjerde: Innebygd i regelsystemet for jordskifte finst eit vern mot tap. Den er uttrykt slik: «Jordskifteløysinga skal ikkje føre til at kostnadene og ulempene blir større enn nytten for nokon eigedom eller bruksrett. Sjølv om det er vanskeleg å gi ei tilfredsstillande teoretisk presisering av denne «garantien», er den i praksis ein kraftfull og særskilt viktig del av rammevilkåra for jordskifte, uttrykt i jordskifteloven § 3-18 som ein avgjerande skranke mot å halde jordskifte dersom nokon vil tape på det. Eigentleg er denne garantien ei nødvendig motvekt ettersom ein grunneigar kan bli dregen inn i eit jordskifte mot sin vilje. Ettersom det heller ikkje er mogleg å kompensere for eit tap ved å gi vederlag i pengar (erstatning), vil denne regelen representere eit viktig skilje mellom jordskifte og oreigning. Oreigning går nett på det å påføre eigedomar tap, mot vederlag i pengar.

Mykje av jordskifteaktiviteten kan innordnast under følgjande hovudområder:

- Utforming og omforming av eigedomar (eigedomsstruktur) og rettar (rettighetsstruktur) gjennom bytteprosessar, sjå til dømes jordskifteloven § 3-4.
- Endring av utnyttingsmåtane og rettighetsstrukturen, såkalla ”ordning av bruk” eller berre ”bruksordning”, jordskifteloven § 3-8.
- Etablering av felles tiltak, jordskifteloven § 3-9.
- Utgreiing og fastsetting av rettsforhold, inkludert dømme i tvistar, sjå til dømes jordskifteloven § 3-13, § 4-1 og § 4-2.
- Konfliktløysing gjennom mekling og forhandling, jordskifteloven § 6-17.

Dette er kjerneaktivitetane i det vi kallar ”jordskifte”, men i tillegg er jordskifterettane tillagt andre oppgåver også, så som visse former for eigedomsdeling og skjønn, t.d. oreigningsskjønn og skadeskjønn i samband med reinbeite.

Konfliktløysing er meir eller mindre til stades i alle desse aktivitetane; det seier seg sjølv ettersom utgangspunktet i større eller mindre grad er at jordskifte først blir aktuelt når partane sjølve ikkje kan greie opp i problema gjennom forhandlingar og minnelege avtalar.

Kjøp, sal og leige er også nærverande heile vegen, men dette er noko jordskifteretten ikkje kan ta avgjerder om, det er opp til partane sjølve.

Bytteprosessane skjer under skifteplanarbeidet som ei samla planløysing, det er ikkje slik at dei går føre seg mellom to og to partar bortigjennom jordskifteområdet. Kven som bytter med kven treng ikkje bli synleg, det heile kan ha karakter av fysisk nyordning av eigedomane i området. Dermed er det ofte ikkje så mykje meining i å applisere teoritilfanget på individuelle byttetransaksjonane mellom dei einskilde eigarane, det er den samla sum av nyordning i området som har mest interesse. Her er to teoriement openbart interessante; partane sine nyttefunksjonar i høve til eigedomane (areala) og dermed motivasjonane deira, og transaksjonskostnadene. Vi må alltid, implisitt eller eksplisitt, gjennomføre partsanalyse, og då er kunnskap om samhengane mellom institusjonar og motivasjonssystem viktig.

Transaksjonskostnadene er sjølvstungt til stades; det er dei som på ein måte rettferdiggjær heile jordskiftet. Ser vi litt stort på det, er føremålet med jordskifte å minke transaksjonskostnadene slik at “nyttige” transaksjonar kan gjennomførast; partane gjennomfører ikkje bytteprosessane sjølve, fordi transaksjonskostnaden blir for store. Jordskiftet bør difor gjerast på ein slik måte at den samla sum av direkte og indirekte kostnader og ulemper ved prosessen blir vesentleg mindre enn ved alternativ gjennomføring. Dette er eit poeng som særleg bør dragast inn ved lovgjevingsarbeid; det er ein klar tendens i tida til at utviklinga og “kompliseringa” av dei juridiske spelereglane fører til større og større kostnader i prosessen.

Det er eitt element som skil byttetransaksjonar ved jordskifte frå frivillig “makebytte” mellom partane: *Frivillige makeskifter må arrangerast som kjøp og sal, det betyr at alle dei vanlege*

rammevilkåra for slike transaksjonar gjeld. Her er det særleg grunn til å peike på omsetningsskatten på 2,5 % (den såkalla dokumentavgifta), konsesjon, odelsrett og pant. Ved jordskifte er dette heilt annleis. Bytteprosessane er konsesjonsfrie, odelsrett og panterett følgjer eigedomen over i den nye situasjonen og det skal ikkje betalast dokumentavgift. Dette kan skje m.a. fordi vi har eit vern mot tap *knytt til eigedomen*, ikkje bare til eigaren. Eigedomen skal altså kome ut av jordskiftet minst like mykje verdt som før, og dermed lir ikkje “tredjepart” noko tap. Slagordmessig er dette uttrykt slik at ”ein skifter mellom eigedomar, ikkje mellom eigarar”. Ved deloreigning derimot blir resteigedomen mindre verdt, det er den aktuelle eigaren som blir halde skadeslaus gjennom pengevederlaget.

Det fanst tidlegare ei mulighet til å arrangere makeskifte utan å måtte gjere det som kjøp - sal. Grunneigarane kan gjennomføre såkalla minneleg jordskifte. Denne muligheta forsvann med den nye jordskiftelova i 2013 (lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom m.m. (jordskiftelova).

Ordning av bruk kan skje både i sameiger og i eineigde områder. Poenget er at eigarane/rettshavarane i utgangspunktet er *avhengige av kvarandre* på ein eller annan måte når det gjeld utnytting av rettane sine, det vere seg eigedomsrett, bruksrett (servitutt) eller sameigerrett. Vanlegvis går dette på bruken, derav nemninga ”bruksordning”. Heile teoribygginga kring felles eigedom er aktuell, og metaforane og spela er nyttige tilnæringsmåtar. Det institusjonelle rammeverket høyrer også med. I det einskilde tilfellet kan ein t.d. starte analysen med å liste opp dei institusjonelle rammevilkåra, både formelle og uformelle, og deretter bruke dei innfallsvinklane til partsanalyse, motivasjonar osv. som spela og metaforane gir. Det er grunn til å understreke at det stort sett alltid enten er felles *eigedom* eller avhengighet i bruken av *eine-eigde ressursar* som er utgangspunktet, ikkje ressursar underlagt såkalla “open tilgang”.

Både sameiger og allmenningar er hos oss underlagt eigedomsrett. Eigarause ressursar fell vanlegvis utanfor jordskifte; jordskifterettens kompetanse sluttar der eigedomsrettane sluttar. Her tar politisk baserte reguleringsregimer over åleine, men det finst interessante grenseområder. Vi kan nemne problema kring allemannsretten og etablering av ekskluderande særrettar i eigarause områder i salt sjø for fiskeoppdrett.

*Utbyggingsmuligheter kan også ha ein slik “open”, eigarlaus karakter, så lenge dei ikkje er plasserte på ein bestemt geografisk stad - på ein bestemt eigedom - gjennom forvaltningsmessige planvedtak. Tankegangen og modellane kring felleseigedom og “opne ressursar” kan då vere nyttig. Gjennom planvedtaket blir mulighetene omgjort til *rettar* for nokre. *Reguleringsplanar tildeler verdier!*²⁸*

Ved alle slag bruksordningar, det vere seg i jordskifterettens regi eller ved partane sjølve, vil problema ved gjennomføring stå sentralt. La oss dra fram litt røynsle frå organiseringa i fjellsameiger frå sist på 1800-talet og frametter, det har både teoretisk og praktisk interesse. Slike områder blei og blir brukt til setring, beite, jakt, fiske m.m. Sameigarane ordna stort sett opp i det meste sjølve, og av og til, når det blei oppfatta som nødvendig, kom dei saman for å drøfte særlege problem. Det kunne vere problem internt mellom sameigarane, eller problem i høve til utanforståande. Resultatet av slike prosessar blei ofte formaliserte som *avtalar*, dvs. bindande kontraktar som dei alle forplikta seg på ved underskrift. Det spesielle med nokre av desse avtalane var at dei til forveksling hadde same innhaldet som gjeldande lov for tilsvarande saksområde. Spørsmålet blir då kvifor dei fann det nødvendig/nyttig å inngå slike avtalar.

Svaret ligg sjølvstøtt i gjennomføringa. Ved å lage ein kontrakt og underskrive den, oppnår dei to ting: 1) For det første flyttar dei reglane inn i *kontraktretten sin sfære*, der prosessreglane for rettsleg aksjon mot ein som bryt reglane er langt meir “ekspeditte” enn dei som følgjer av vanleg sivilrettsleg lovgjeving. 2) For den andre dreg dei også saka inn i den *moralske sfæren*. Ein person i eit grendesamfunn vil rimelegvis kjenne seg langt meir moralsk forplikta av ein kontrakt som han sjølv eller far hans har skreve under på, enn av dei fjernare formelle lovene som t.d. sameigeloven eller jaktloven, og det er langt lettare for dei andre å snakke han til rette ut frå ein slik blanda juridisk og moralsk bakgrunn med lokal forankring. Det er eit spørsmål om kva som gir legitimitet.

Moralen er: *Gjennomføringa, dvs. etterlevinga vil stå sentralt i bruksordningar, og vi bør analysere problema, og basere ordninga på slike analysar ut frå både formelle og uformelle institusjonar.*

²⁸ Problemet med planskapt verdier er gammalt og velkjent, sjå t.d. Hall (1965), Hagman og Misczynski (1978), Berge (1988) og Havel (2014), men det er førebels uløyst i Norge.

Felles tiltak går ut på å etablere ei felles investering for fleire eigedomar, om nødvendig med tvang mot dei som ikkje vil vere med. Det kan også gjelde fordeling av rettar og plikter ved eit felles tiltak som er etablert tidlegare. Vern mot tap gjeld her som elles ved jordskifte, ingen kan tvingast til å vere med i tiltaket dersom eigedomen, etter jordskifterettens vurdering, vil tape på det, men sjølv då kan det oreignast grunn frå ein uvillig dersom det er nødvendig for fellestiltaket.

Dei teoretiske analyseproblema og mulighetene liknar mykje på bruksordning og det som elles gjeld for jordskifte generelt. Det er likevel to element som er verdt å nemne serskilt; *uthalarspelet* og *gratispassasjeren*. Eigentleg kan vi sei at reglane om felles tiltak ved jordskifte er spesiallaga for å hindre uthalarspelet, og å motverke at nokon etablerer seg som gratispassasjer. Slik fungerer det også, innafor dei saksområder der reglane gjeld. Rimelegvis kunne kompetansen her med fordel utvidast til fleire saksområder, ikkje minst i urbane områder.

Klarlegging av rettsforhold

Det er ofte uvisse og ymse grader av konflikt m.o.t. eigedomsforholda i Norge. Særleg gjeld dette eigedoms- og bruksrettsgrenser, andelsforhold o.a. i sameiger og sambruksområde, servitutforhold osv. Før jordskifteretten kan gå i gang med si ”eigentlege” oppgåve med eigedomsutforming, bruksordning osv. er det da nødvendig å få klargjort slike rettslege forhold på bindande måte. Vidare kan det krevjast og gjennomførast to særlege former for jordskiftesak, såkalla ”grensefastsettelse” og ”rettsutgreiing”, som berre går ut på å få klarlagt eigedomsforhold, ikkje i og for seg å endre noko med desse.

Jordskifteretten sitt arbeid med å klarlegge rettsforhold følgjer i det store og heile vanlege juridiske framgangsmåtar og spelereglane for domstolsarbeid. Dette er klart og eintydig når det i utgangspunktet er tvist, eller det oppstår tvist, under saka. Det er likevel eit sær viktig unntak frå det vanlege domstolsarbeidet; *jordskifteretten kan behandle og fastsette rettsforholda på bindande måte utan at det treng vere tvist*. Det er nok at partane er usikre på kvar grensene går eller korleis andels- og bruksforholda er i t.d. eit sameige.

Vi skal ikkje gå vidare inn i problemstillingane med klarlegging av rettsforhold her, eg har tatt det med fordi det at jordskifteretten kan/skal klarlegge rettsforhold og om nødvendig dømme i tvistar også er ein *sær viktig del av dei institusjonelle rammevilkåra* ved jordskifte. Det

pregar spelereglane, m.a. kan ikkje ei jordskiftesak stoppast ved at det oppstår reell eller påstått uvisse om den faktiske rettslege situasjonen. Det kan trenere saka, men her vil ein som taper ein tvist alltid måtte rekne med risikoen for at han må bere ekstra sakskostnader.

Konflikt og konfliktløysing

Jordskiftets avgjerdmessige kompetanseområde ligg som nemnt i forholdet mellom partane, dvs. at aktørane sjølve kunne gjennomføre tilsvarande transaksjonar dersom dei var samde. Ut frå dette kunne det vere logisk å slutte at jordskifte er noko som startar fordi det er konflikt mellom aktørane, og at konflikt og tvist så å seie er det normale i jordskiftesaker. Visst er det slik eit stykke på veg; det er normalt at det er konflikstar i jordskiftesaker, men dette er på ingen måte heile sanninga, den er meir komplisert enn som så. Konflikt og motsetningar er eit vesentleg og viktig underliggende tema for mykje av jordskifteverksemda, men skal heller ikkje overdrivast. Det er trass alt bare eitt av mange aspekt, og eg skal utdjupe dette noko.

La oss tenkje oss ein skala. I den eine enden er det ein part som krev jordskifte fordi det er ein klar og eintydig konfliktsituasjon, rettsleg om korleis ei grense går, eller materiell om etablering og kostnadsfordeling av ein felles veg. I den andre enden av skalaen kan vi tenkje oss at effektiv arealbruk blir hindra av eigedomsforholda, og at alle faktisk er einige om å krevje jordskifte. Motiva for å krevje jordskifte i siste tilfelle kan vere at aktørane etterspør jordskifteorganets profesjonelle, partsnøytrale kompetanse for å få gjort eit vanskeleg teknisk/økonomisk arbeid, eller det kan vere den legitimerande effekten av at transaksjonane blir gjennomført som jordskifte dei primært etterspør. (Bytteprosessane ved jordskifte medfører korkje konsesjonskrav eller dokumentavgift, pant og odelsrett følgjer automatisk med over i den nye situasjonen osv.) I praksis vil vi kunne finne situasjonar kvar som helst på denne skalaen. Det er sær s viktig å vere klar over at jordskifte normalt *ikkje* er eit nullsumspel, det er heller slik at det er eit spel av vinn - vinn typen. Det er vel eigentleg bare når vi har ein reinhekla rettsleg tvist at vi har eit vinn - tap spel.

Her kan vi lett knyte an til forhandlingsteori, og eg viser til kapittel 5. Ein potensiell vinn - vinn situasjon må resultere i integrasjonsforhandlingar, og det er sjølvsagt sær viktig at ein analyserer situasjonen for å finne ut kva slag vinn - vinn muligheter som ligg der, og at ein styrer aktørane inn i ein slik forhandlingstankegang. Igjen hamnar vi då tilbake i fysiske, økonomiske og institusjonelle rammevilkår, og aktørane sine nyttefunksjonar.

Det ligg nok ei viss ulempe for konfliktløysing i den juridiske språkbruken og den “domstolsmessige” tenkjemåten. Desse ytre formene kan resultere i situasjonsforståing som liknar for mykje på ei vanleg rettssak, med “saksøkt” og “saksøkar”, tapar og vinnar. Det er fullt mogleg innanfor eksisterande prosesstruktur å skape ein profesjonell forhandlingprega arena for vinn - vinn spel, men det krev bevisst haldning og analyse.

Det å få til forhandlingsløysingar er ikkje like viktig i alle slag saker. Jordskifte kan, som vi har sett, gå ut på å oppløse fellesskap og band, det kan gå ut på å omordne slike tilhøve og det kan gå ut på å opprette nye fellesskap. Di tettare aktørane skal leve med kvarandre i framtida, di viktigare er det å få til minnelege forhandlingsløysingar. Det er ikkje nødvendig med mykje teori for å forstå det, men for å få det til er det nyttig med teori, også.

Som nemnt er det ofte uvisse om eigedomstillhøva, det heng til dels saman med eigenskapar ved vårt matrikulære system gjennom tidene, m.a. at vi har hatt og har mangelfulle eigedomskart. Vidare er eigedomsforholda slik at det ofte er avhengighet, med tilhøyrande trong til forhandling og felles åtferd for effektiv arealutnytting. Dermed oppstår to potensielle konflikttema som kan forsterke kvarandre; for det første konflikt om *rettsforholda*, for det andre om *samhandlinga*. Det å få til fornuftige løysingar under slike forhold krev analyse og innsikt; når ein person er usikker på sin eigen og forhandlingsmotpartens rettslege posisjon slåss han heller for antatte rettar enn han drøftar konstruktiv samhandling! Og når slagsmålet om rettane er over er kanskje velviljen som trengst i samhandlinga for lengst borte. På den andre sida så kan det, for ein dyktig meklar, ligge fleire muligheter nett i denne situasjonen, dess fleire dimensjonar ein konflikt har mellom partane, dess fleire variable har meklaren å spele på i ei pakkøløysing.

4.5. Offentleg grunnerverv og oreigning

Erverv av areal og arealtilknytte ressursar for visse offentlege føremål kan skilje seg sterkt frå vanleg kjøp og sal. Ikkje alltid, offentlege etatar på alle nivå kan kjøpe og selje som andre aktørar, men her skal vi konsentrere oss om grunnerverv som har oreigningsheimel, dvs. heimel for å kjøpe ved tvang.

La oss starte i velkjent stil, med institusjonane.

Vi kan lett konstatere at ein del av dei institusjonelle rammevilkåra er annleis enn ved frivillig kjøp mellom private aktørar. Odelsrett gjeld ikkje for andre eigarar enn levande menneske, og

ein eigedom som det offentlege vil ha kan gjerast odelsfri på førehand, etter visse prosedyrar og på visse vilkår. I så fall kan ikkje slektningane til den tidlegare eigaren reise odels søksmål og krevje eigedomen; løysingsretten har falle bort. Det er heller ikkje nødvendig å søke om konsesjon, (det offentlege treng aldri konsesjon) noko som kan ha relativt dramatiske følgjer for prisdanninga, på den måten at kjøpar og seljar står fritt til å avtale prisen. Dette endrar under nåverande forhold spelereglane i favør av offentlege kjøparar, *i forhold til andre kjøparar*. Men det er sjølvstilt til fordel for *seljar* også.

Det offentlege står tilsynelatande sterkt i forhandlingar; det kan ta eigedomen med tvang om nødvendig. Dette er ikkje nødvendigvis bare ein fordel i forhandlingar. For det første er transaksjonskostnadene vanlegvis sær store ved oreigning, grunneigaren veit sjølvstilt dette og kan bruke det for alt det er verdt i forhandlingane. For det andre er det slik at “kjøparen” ikkje kan trekke seg frå kjøpet, han må ha dette, og berre dette bestemte arealet der vegen skal gå. Han kan ikkje (normalt) sei at dette blir for dyrt, og trekke seg frå heile transaksjonen. Derimot kan han trekke seg frå forhandlingane og la saka gå til oreigningsskjønn. Teoretisk vil reservasjonspunktet hans (sjå kap. 5 for meiningsinnhaldet i dette omgrepet) ligge i nærleiken av vederlaget ved eventuelt oreigningsskjønn, pluss skjønnskostnadene.

Det er også andre, meir subtile endringar i dei uformelle institusjonelle rammevilkåra samanlikna med vanleg kjøp/sal; det kjem gjerne element av *rettferd* og *moral* sterkare inn i spelet. Dei offentlege aktørane står i samfunnet si teneste, dei oppfattar seg til å representere *det felles beste* og kan tenkjast å opptre deretter. Den som det blir oreigna frå kan på si side kjenne seg som tilfeldig råka “*offer*” for “storsamfunnet” sin arroganse og utidige tiltakslust. Får slike haldningar utvikle seg er det dårleg grunnlag for forhandlingsløysingar.

Det er altså fleire former for asymmetri mellom aktørane, noko som resulterer i ulike spelereglar. Vi ser t.d. at dei det blir oreigna frå tydelegvis står langt friare til å bruke massemedia for å fremme sine interesser enn oreignaren. Frå oreignaren sine representantar blir det forventat sakleg og mest mogleg objektiv og nøytral informasjon, for grunneigarane er det meste tillate i retning av offentlig usakleg sjikane av motparten sine representantar. Dette får ein stadig demonstrert, nå sist i samband med grunnervet til ny hovudflyplass på Gardermoen²⁹.

²⁹ Grunnerhervet er evaluert i Silkoset rapporten (Silkoset et al. 1996).

Etterkvart har det blitt vanleg å halde jordskifte i samband med store utbyggingstiltak. Dette endrar spelereglane for grunnverv. Det betyr at utbyggaren står langt friare m.o.t. tid og stad for oppkjøp av areal han treng til tiltaket. Han kan drive strategisk oppkjøp av jord i nærleiken av tiltaksområdet over eit lengre tidsrom, for så å bruke dette i jordskiftet og få utlagt arealet sitt der og når han treng det. Jordskiftet fungerer som arealmessig flyttebyrå. For grunneigarane opnar det for ein langt meir fleksibel og funksjonell reparasjon av eigedomane. Erstatningane kan tilførast eigedomane i området som varig forbetring, og ofte utan arealreduksjon. Alle direkte transaksjonskostnader blir lagt på oreignaren.

For jordskifterettane betyr det dramatisk utviding av mulighetene og utfordringane, med tilhøyrande krav til profesjonell dugleik. Det å analysere dei institusjonelle rammevilkåra og få fram den potensielle nytten for alle aktørane, oreignaren medrekna, bør vere særns nyttig.

Eg vil og dra fram røynslene frå spelet om fangens dilemma som interessante for offentleg grunnverv reint allment. Som vi hugsar så aukar muligheta for samla optimal løysing etterkvart som aktørane gjentar spela, kan kommunisere og generelt lærer kvarandre å kjenne.³⁰ Dette skulle tilseie etablering av meir eller mindre faste organ for grunneigarrepresentasjon i slike saker. Dette er merkeleg lite utnytta i Norge, korkje Norges Bondelag eller Norsk Skogeigarforbund for berre å nemne to aktuelle grunneigarorganisasjonar, har gått inn i ei slik rolle. Visse regionale tilløp har det vore, t.d. i Nord-Trøndelag, med gode resultat. I det store og heile har offentleg grunnverv inntil for få år sidan blitt gjennomført som eingongsspel ved oreigning og skjønn, utan jordskifte, med dårlege fysiske eigedomsløysingar og store transaksjonskostnader. Dette er under endring, særleg i samferdselssektoren der vegjordskifte er blitt vanleg.

4.6. Offentleg planlegging og private utbyggingsprosessar

Eigedomsfaglege problemstillingar og analysar innan dette emnet er eit stort og vidløftig tema, alt for stort til å ta opp til grundig drøfting i vår samanheng her. Men det er viktig og må nemnast, og vi kan ta utgangspunktet i ei slag todeling:

³⁰ For ein tidleg spelteoretisk analyse langs desse linjene sjå Garnåsjordet og Sten (1978).

For det første kan ein oppfatte offentleg styring og planlegging av arealbruk som transaksjonar med rettar; tildeling, fråtaking og overføring av utbyggingsrettar. Som vi har vore inne på tidlegare blir ikkje slike rettar oppfatta som ”eigentlege” *eigedomsrettar* sett frå ein juridisk fagleg synsstad, men rettar er det like fullt, og det gjeld ofte store verdiar. Slik sett blir institusjonelle rammevilkår og transaksjonskostnader viktige. Aktuelle analysar vil då kunne vere å finne ut kva slag institusjonar – lover, reglar og normer - som styrer og påverkar planprosessane, og korleis ein som planleggar kan manipulere med institusjonelle verkemiddel i det einskilde tilfellet i ein konkret kontekst.

For det andre så vil plan- og utbyggingsprosessar praktisk talt alltid involvere problemstillingar knytt til eigedomsstruktur, eigarstruktur og rettighetsstruktur, og medføre transaksjonar med ”ekte” eigedomsrettar.

Ut frå desse to grunnleggande forholda vil det springe ei mengd ulike problemstillingar, ofte særskild kompliserte problem i samspel mellom:

- Offentlege (samfunnsmessige) mål med tilhøyrande politiske og forvaltningsmessige føringar,
- bruk av offentlege eigedomsinnehav,
- private grunneigarinteresser og deira bruk av sin rett til å fremme reguleringsplanar,
- ulike private eigarinteresser, og
- offentleg og privat ansvar for infrastruktur, noko som ofte blir ordna gjennom *utbyggingsavtalar*.

Analyser som strukturerer og ordnar problema i slike innfløkte situasjonar er særskild aktuelle, i særleg grad vil det gjelde å få sortert mellom kva som høyrer til i eigedomsregimet og kva som høyrer til i reguleringsregimet. For det andre vil transaksjonskostnader kome tungt inn, uansett om det er ”utbyggingsrettar” eller ”eigedomsrettar” det blir gjort transaksjonar med. Det er ikkje tilfeldig at transaksjonskostnadsteori har fått så stor plass i planleggingsteorien, jr. Alexander (2001).

4.7. Refleksjonar om rettferd.

4.7.1. Litt allment tankegods.

Omgrepet rettferd er så vidt nemnt hist og her i framstillinga, men har ikkje blitt drøfta. Det er ikkje tilfeldig, vi veit at det er viktig som ein underliggende åtferdsformande faktor, men samtidig at det er temmeleg vanskeleg å få eit “grep” på den. Kva skal vi t.d. meine med omgrepet “rettferd”, og korleis kan vi eventuelt dra det inn i analysar av situasjonar,

tilstandar, problem og muligheter? Det burde vi ha ein felles oppfatning av før vi kan tenkje på å operasjonalisere det i våre problemstillingar. Kort sagt, vi veit det er viktig, men kva skal vi gjere med det?

For meg ser omgrepet ut til å vere relevant i to samanhengar; som kvalitet ved ein tilstand, og som kvalitet ved ei handling. Når vi spør om formuen - rikdomen - i eit samfunn er rettferdig fordelt, så går det på *tilstand*, når vi spør om ein grunneigar har fått rettferdig behandling i ei oreigningssak går det på *åtferd*. Ei slag første tilnærming ut frå vår faglege synsstad er då at omgrepet har å gjere med standardar eller normer for “moralsk” og “umoralsk” ved ein tilstand eller for ei handling. Omgrepet, forstått som eigenskap ved handling, knyter seg med andre ord direkte til omgrepet institusjon. *Vi kan t.d. seie det slik at ei handling er rettferdig når den samsvarar med visse allment aksepterte spelereglar – institusjonar - i vedkomande samfunn.. Ei handling er urettferdig når den er i strid med aksepterte spelereglar.*³¹

La oss anta at vi er einige om at rettferd har å gjere med kvalitetar ved handlingar (og tilstandar), og at dersom desse “kvalitetane” er allment aksepterte som retningslinjer for korleis vi bør handle, så har vi pr. definisjon å gjere med institusjonar. Enten formelle eller uformelle. I våre fag har vi mange formelle institusjonar, i form av prosedyrereglar, som skal sikre rettferdig behandling.

Vel – dette er jo ikkje særleg oppsiktsvekkande, vi har eigentleg ikkje kome lenger enn til å konstatere at visse formelle og uformelle institusjonar kan kvile på, vere grunngitte i, og gi

³¹ Når mange må samarbeide om ei oppgåve, ser ein at i mange situasjonar (ofte kalla sosiale dilemma) vil manglande etterleving av reglane gjere at ein ikkje oppnår noko ønskt resultat. I slike situasjonar vil overvaking av handlingsval og sanksjonering av regelbrot vere kritisk for å nå det ønskete resultatet. Da ein byrja studere dette i eksperimentelle situasjonar oppdaga ein at mange var frivillig med på å sanksjonere sjølv om dei ikkje tente noko på å gjere det. Ein såg vidare at folk også var villige til å sanksjonere regelbrot sjølv om dei tapte på det. Ein undra seg på kvifor det var slik. Mange spelarar var verken nyttemaksimerande i egoistisk forstand eller sat- sa på å unngå tap (risikoaversjon), dei fann ei form for nytte eller glede i å straffe dei som braut reglane. Bowles og Gintis (2011) har oppsummert denne forskinga. Resultata er ikkje eintydige. Det er klart ein kulturell kompo- nent i det. Kulturelle system som klarer å oppmuntre til og halde ved like samarbeid også i sosiale dilemma situ- asjonar har ein evolusjonær føremon (om kulturell «evolusjon» sjå Boyd og Richerson (2005)). Det kan også vere slik at evna til å glede seg over å straffe egoistar kan vere basert på ein genetisk komponent som peikar på ein vidare krets for samarbeid enn det som følgjer av modellar for slektsbasert samarbeid. Ein vanleg hypotese i dag er at det store fleirtalet av folk vil vere betinga samarbeidsvillige. Dersom du innbyr til samarbeid vil dei svare med samarbeid. Evna til å samarbeide har også ein annan dimensjon som er viktig meir allment. Det er dokumentert at reglar utvikla på eiga hand av ei gruppe spelarar for kva handlingar dei skal velje i spelet, gir større samarbeid enn om dei same reglane vert diktert ovanfrå (t.d. av eksperimentleinga). Ostrom (2005a) gir ein oversikt over dette. Dette er eit resultat som burde studerast nøye av dei som arbeider med sentralisering. Det tyder ikkje at alt kan desentraliserast. Men det kan tyde at mange reglar som i dag vert utvikla av funksjonærar i departementa heller burde vore utvikla av brukarorganisasjonar. Sjå også avsnitt 3.4 ovanfor.

uttrykk for rettferdsomsyn, og at vi er på trygg grunn når vi handlar slik desse institusjonane føreskriv. La oss gå eit steg vidare, nærme oss substansen så og seie. Kan vi seie noko om *prinsipp* for rettferdig handling og rettferdig tilstand? Kva skulle substansen i slike prinsipp vere, og korleis kunne ein kome fram til prinsippa?

Først vil eg ta ein liten avstikkar og seie litt om den “intuitive” vegen, eller omgrepet “*rettferdssans*”. La oss tenkje oss at vi, dei aller fleste av innbyggerane i Norge, eller i alle fall mange nok til å dominere, deler visse grunnleggande førestillingar om kva som er rett og rimeleg, som gjer at vi, i praksis og vanlegvis, kan skilje mellom rettferd og urettferd. Førestillingane er ein del av kulturen vår, ikkje i den forstand at vi nødvendigvis lever etter dei, alltid, men slik at vi “veit at vi syndar når vi syndar”, og vi veit at mange andre vurderer handlinga like eins. I så fall treng vi ikkje spekulere så mykje teoretisk over det, vi kan referere implisitt eller eksplisitt til desse førestillingane, som vi kan kalle “prinsipp”, og det profesjonelle problemet blir å tillempe og følgje dei i praksis. Denne tankegangen er ikkje å forakte. Langt på veg er det slik at kristne, (protestantiske), humanistiske, egalitære og demokratiske tradisjonar har gitt oss i Norge felles normer for rettferd og urettferd. Føresetnaden er sjølvsagt kulturell homogenitet, den aukande kontakten med folk med anna kulturbakgrunn set dei stendig på prøve.

Eigentleg har vi ikkje trengt mykje djupare inn i sjølve problemet, vi har berre uttrykt eksplisitt at institusjonar også på dette området kan vere innbaka som ein del av kulturen vår – og det visste vi vel eigenleg frå før.

Det fleirkulturelle utfordrar prinsippa, men vi erfarer også ein annan vanske: *Vi opplever stadig vekk i praksis at partar med same kulturbakgrunn, i ein konflikt tuftar argumentasjonen sin på dei same velaksepterte prinsippa, men kjem til motsett resultat, resultat som stemmer med eigeninteressene deira.* Dette illustrerer at i vår faglege samanheng er det slett ikkje berre snakk om å finne fram til prinsippa, det er i høg grad snakk om *gyldig logisk argumentasjon på grunnlag av prinsippa, m.a.o. tillemping*. Men dette er problem vi kan løyse gjennom innsikt i logikken; læra om gyldig argumentasjon.

Konklusjonen så langt er at dersom vi har 1) allmenmoralsk grunnlag, og eventuelt 2) normer for handling i form av profesjonelle standardar og formelle lovreglar og 3) plussar på med innsikt og trening i logisk argumentasjon, så har vi kome eit langt stykke.

4.7.2. John Rawls

La oss introdusere ein ørliten smakebit frå “A Theory of Justice”. Rawls døydde seinhaues 2002, og blir rekna som den mest sentrale moralfilosofen på dette området på 1900-talet. Boka ”A Theory of Justice” har kome i mange utgåver sidan førsteutgåva frå 1971. Her siterer vi frå 1999 utgåva³².

På dette stadium vil eg nå *tilrå* at studentane samtidig les Kjetil Steinholt si framstilling av tankane til Rawls i “Perspektiver på eiendom”, Steinholt (red. 1989b, 163-186). Eg vil ta for gitt at *alle* seriøse eigedomsfaglege studentar les dette på eit eller anna stadium i studiet. Og for vidare studiar, t.d. som litteraturstudium i hovudkurset i eigedomsfag, vil boka til Rawls absolutt vere aktuell.

Det Rawls er opptatt av er A) val av prinsipp for eit rettferdig samfunn, og B) konsekvensar av desse prinsippa på tre ulike nivå: 1) Det konstitusjonelle nivået, dvs. der “grunnlovene” er, 2) det lovgjevande nivået der dei “vanlege” lovene blir til, og 3) det praktiserande nivået.³³ Vi, som profesjon, er på det praktiserande nivået, men med visse innspel til det lovgjevande. Spørsmåla om rettferdig fordeling av eiendom og om rettferdig handling i eigedomsfaget blir i Rawls si tankeverd kort sagt til ein del av den allmenne rettferdstilstanden i eit samfunn - det er ikkje noko “spesielt” eller “mystisk” ved institusjonen “eigedomsrett” i så måte.

Rawls teori om rettferd er *ein teori om rasjonelle val av moralske prinsipp*. Han tuftar altså ikkje sin teori på metafysikk. For å illustrere dette med rasjonelle val av prinsipp tenkjer han seg for det første ein “opprinneleg” posisjon (arena) der slike val kan bli gjort, og for det andre ein metafor han kallar «The veil of ignorance» - Uvitenhetens slør. Det siste er det vel mange som forbind med Rawls. For å antyde kva arenaen er og kva metaforen går ut på vil eg berre kort nemne at han tenkjer seg ein utgangsposisjon med ei gruppe personar som skal etablere grunnreglane for eit samfunn, der dei sjølve så skal leve livet sitt. Men, og dette er sløret: *Dei veit dei skal leve der, men dei veit ingen ting om kva slag posisjon dei vil kome til å ha i dette samfunnet - det er heilt tilfeldig*. Og spørsmålet blir så: Kva slag rettferdsprinsipp

³² Om denne utgåva seier Rawls sjølv: “In February and March of 1975 the original English text was considerably revised for the German edition of that year. To the best of my knowledge, these revisions have been included in all subsequent translations and no further ones have been added since that time. All translations have, therefore, been made from the same revised text. Since this revised text includes what I believe are significant improvements, the translated editions (provided accuracy is preserved) until now have been superior to the original. This revised edition incorporates these improvements.” (Rawls 1999, xi).

³³ Legg merke til at dette er dei same tre analytiske nivåa vi introduserte i kapittel IIIB.

vil dei, som rasjonelle aktørar, legge til grunn for dette samfunnet? Svaret blir at dei vil velje slik at dei som har det dårlegast i dette samfunnet har det *best mogleg*.

Dette er utgangspunktet for ei tankerekke (sjå Steinsholt 1989b, 166-170), som endar opp med følgjande to grunnleggande prinsipp, formulert i førebels form hos Rawls (1999) side 53 og i ei meir endeleg form side 266:

Side 53: “The first statement of the two principles reads as follows.

First: each person is to have an equal right to the most extensive scheme of equal basic liberties compatible with a similar scheme of liberties for others.

Second: social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone’s advantage, and (b) attached to positions and offices open to all.”

Dei to prinsippa er forholdsvis spesifikke. Rawls seier på side 54 at dei er eksempel på ei meir generell oppfatning av kva rettferd er:

“All social values—liberty and opportunity, income and wealth, and the social bases of self-respect—are to be distributed equally unless an unequal distribution of any, or all, of these values is to everyone’s advantage.”

Den endelege forma av prinsippa finn vi på side 266:

“FIRST PRINCIPLE

Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all.

SECOND PRINCIPLE

Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both:

(a) to the greatest benefit of the least advantaged, consistent with the just savings principle³⁴, and

(b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity.”

³⁴ (our footnote) See Rawls (1999) §44 The Problem of Justice between Generations, page 251-258.

Vi ser altså at både *maksimal mengde* og *maksimal likskap* m.o.t. *fridom og muligheter* er det sentrale. Saman med “sluttformuleringane” av prinsippa side 266 formulerer han óg prioritetsreglar (side 266-267):

“FIRST PRIORITY RULE (THE PRIORITY OF LIBERTY)

The principles of justice are to be ranked in lexical order and therefore the basic liberties can be restricted only for the sake of liberty. There are two cases:

- (a) a less extensive liberty must strengthen the total system of liberties shared by all;
- (b) a less than equal liberty must be acceptable to those with the lesser liberty.

SECOND PRIORITY RULE (THE PRIORITY OF JUSTICE OVER EFFICIENCY AND WELFARE)

The second principle of justice is lexically prior to the principle of efficiency and to that of maximizing the sum of advantages; and fair opportunity is prior to the difference principle. There are two cases:

- (a) an inequality of opportunity must enhance the opportunities of those with the lesser opportunity;
- (b) an excessive rate of saving must on balance mitigate the burden of those bearing this hardship.”

Det ligg 200 sider med tankevekkande og faktisk relativt tilgjengeleg, om ikkje akkurat lettlest framstilling mellom den første formuleringa av dei to grunnleggande prinsippa og formuleringane ovanfor.

Dette får vere nok som “appetittvekkjar” for å lese meir. Eg skal nå til slutt drøfte nokre vanlege variantar – situasjonar - der vår profesjon møter rettferdsspørsmålet på ulike måtar:

4.7.3. Relevante problemstillingar

- Å ta noko frå nokon. Dette kan skje gjennom 1) oreigning (ekspropriasjon) og 2) rådgiftsinnskrenking ved lovgjeving, vernetiltak og arealplanlegging .
- Å endre ein eksisterande tilstand. Her kan vi tenkje på arealbruksendringar, t.d. utbyggingstiltak i grannelaget i form av fortetting, vegframføring, og jordskifte reint allment. Vi kan også tenkje oss at utgangssituasjonen her typisk er at det eksisterer juridisk og/eller fysisk avhengighet, og at nokon vil endre forholda og andre vil det

ikkje. Aktørane kan ha ulike interesser i utnyttinga av området i form av ulik relasjon til eigedomen sin; nokre vil gå på jakt i fred og ro i fjellsameiga, andre avskyr jakt og ser helst at ingen jaktar, medan atter andre vil tene maksimalt gjennom utleige. Det er da relativt vanleg at det blir argumentert med *at endring er urettferdig* og at det er eit rettferdskrav å ha det som før. Særleg blir dette ofte påstått når endringa medfører bytte av grunn.

- Å tildele, fordele og hindre aktivitetar. Dette kan vere typisk i forvaltningssamanheng; noko skal fordelast til ein eller til fleire, vi kan t.d. tenkje på byggeløyver eller andre offentlege “løyver”, tilleggsjord osv. Arealplanlegging medfører deling av verdiar. Typisk for jordskifte vil vere deling av nytte gjennom skifteplanlegging, og deling av kostnader, t.d. ved eit felles tiltak. Nekting av søknader og dermed hindre aktivitetar vil vere ein sær sars vanleg situasjon i offentlig forvaltning.
- Behandling: Dette går på korleis aktørane blir behandla og er eit sær viktig poeng, grunneigarar kan vere intenst usamde i, og fulle av sorg over ei vegframføring i grannelaget, over å miste hus og heim i ei oreigningssak, over å måtte gi frå seg ein teig i eit jordskifte, utan at det betyr at dei også meiner at det som har overgått dei er urettferdig. *Det spørsmålet kan både kjenslemessig og faktisk avhenge av korleis dei oppfattar behandlinga.* Og då er det gjerne spørsmål om likskap, om å ha fått fram sine argument, om å vere informert og om avgjerdstakarane har vore objektive og partsnøytrale. Sjå t.d. Vegdirektoratet (1999 [2014]): “Etiske retningslinjer for grunnerverv.”

Vi kan fort konstatere at i alle desse tilfella og fleire til, er det formelle institusjonar i form av lover og regelverk som legg sterke føringar for handlingane, og at *lovene openbart spelar ei nøkkelrolle* i arbeidet vårt. Dei spelar også ei nøkkelrolle hos Rawls, heile resonnementet hans går på ein måte ut på å få fram rettferdige lover.

Er det da slik at vi så og seie kan “forlite” oss på lovene; stole på at berre vi følger lovene og tolkar dei rett, så er vi rettferdsmessig på trygg grunn?

Det er ingen tvil om at lojal etterleving av lover er ein viktig del av det å handle rettferdig. Men berre ein del. For det første gir lovene sær ofte spelerom for vurdering, dei set rammer for handling. For det andre kjem uformelle institusjonar inn, dei vil alltid vere der, hos “partane” og hos oss. For det tredje så er ikkje verknaden av lovene bestemt ein gong for alle,

røyndomen endrar seg og dei formelle institusjonane heng ikkje alltid med. Ein lovregel som fungerte rettferdig i går gjer det kanskje ikkje i dag. Og for det fjerde: Vi har alltid plikt til sjølvstendig kvalifisert refleksjon og prøving av rettferda i det vi gjer.

- Mekling og forhandling. I drøftinga av rettferd har vi hittil stort sett tenkt oss problema med rettferdig handling der “vi” er i ei avgjerdstakarrolle. Vi skal kort introdusere ein litt annan situasjon, som overgang til neste kapittel om forhandling. Det er to situasjonar, eller skal vi kanskje heller seie roller: 1) For det første mekling, der “vi” er i rolla som meklar med ansvar for å skape ein fruktbar forhandlings- og meklingsarena, og 2) for det andre forhandling, der “vi” er i rolla som aktør eller profesjonell representant for aktøren. I forhandlings- og meklingprosessar er det opp til partane å ta avgjerda om dei vil inngå avtale eller ei. I meklarrolla inngår ansvar for å skape så gode vilkår og føresetnader som råd, for at aktørane kan nå fram til forlik, dersom det reint faktisk er grunnlag for det. Eller sagt på ein annan måte; vi har ansvaret for at dei mulighetene for forlik som måtte vere der blir prøvd. Det å vere partsrepresentant i forhandlingar reiser spesielle problem fordi vi ofte opptre i offentleg teneste, der vi skal ivareta offentlege *partsinteresser*, men samtidig er pålagt andre rammevilkår enn private partar. Og då spelar faktorar som rett og rimeleg, rettferd, tillit og faktisk også partsnøytralitet og objektivitet i forhold til dei private ei stor rolle.

KAPITTEL 5. FORHANDLING OG EIENDOMSUTFORMING

av Per Kåre Sky

5.1. Innledning

Forhandling blir stadig viktigere som virkemiddel for eiendomsomforming, plangjennomføring, gjennomføring av felles tiltak og for å løse tvister om arealbruk. Vi skal senere se at de institusjonelle rammevilkårene danner et viktig grunnlag for forhandling og i visse sammenhenger er forhandlinger eller megling lovfestet. Vi kan nevne ett eksempel innledningsvis. Det skal som hovedregel forhandles om erstatning før ekspropriasjonsvedtak fattes. Det viser seg også at ca. 95 % av alle grunnerverv ender med minnelig avtale.

Forhandlinger foregår både innenfor eiendoms-, regulerings- og det jordpolitiske regime, men vil ha forskjellig karakter alt etter i hvilken situasjon det forhandles. En viktig effekt av forhandling er at transaksjonskostnadene kan reduseres, sammenlignet med andre gjennomføringsalternativer.

Formålet med dette kapitlet er å presentere situasjoner hvor vi møter forhandling og megling innenfor eiendomsfaget. Jeg har valgt å fokusere på tre situasjoner; forhandling og megling i jordskifteretten, forhandling i forbindelse med arealplanlegging og forhandling ved grunnerverv. Det finnes selvfølgelig en rekke andre situasjoner hvor forhandling og megling er viktig. Her gir jeg bare en introduksjon til tre aktuelle problemstillinger. Når det gjelder teori om forhandling viser jeg til generelle lærebøker (f. eks. Rognes 2015). Her vil jeg kort gå inn på noen grunnleggende prinsipper.

5.2. Hovedtyper av forhandling

Forhandlinger kan deles inn i fire hovedtyper; fordelingsforhandlinger, integrasjonsforhandlinger, flerpartsforhandlinger og intervensjon. De ulike hovedtypene krever ulike strategier.

Fordelingsforhandlinger kjennetegnes ved at det er en konfliktdimensjon, for eksempel pris på en eiendom. Hovedinnholdet i en slik forhandling er at jo mer den ene parten får av godet, jo mindre blir det igjen til den andre. Partene inntar ofte posisjoner på konfliktdimensjonen (her pris), og beveger seg deretter i retning av et kompromiss eller at det blir brudd i forhandlingene. Det alvorligste problemet ved slike forhandlinger er at partene oppfatter forhandlingene kun ut i fra konfliktdimensjonene og antar at partenes interesser står i konflikt med hverandre. I mange saker er samsvaret mellom den posisjon partene har inntatt i forhandlingen og deres underliggende interesse dårlig. Konflikter med mange underliggende interesser omtales ofte som konflikter med integrasjonspotensiale. Partene er i slike tilfeller bedre tjent med integrasjonsforhandlinger.

Integrasjonsforhandlinger forutsetter at det er flere enn en forhandlingsdimensjon og/eller at partene har en langvarig relasjon. Vi kan ta et eksempel som belyser dette. To gårdbrukere er uenige om bruksretten til en veg. De inntar motstridende posisjoner, hvor A hevder å ha rett til å benytte vegen og B hevder at en slik rettighet ikke foreligger. De underliggende interessene kan imidlertid være knyttet til bekymring om vedlikehold av vegen og at traséen for vegen går for nær våningshuset til B. Når interessene ikke er direkte reflektert i sakene og posisjonene, vil ofte løsninger basert på posisjoner blir dårligere enn nødvendig. Eksempelvis vil bygging av en felles veg i god avstand fra tunet til partene, og med regler om fordeling av vedlikeholdskostnader, være en bedre løsning enn en opprivende strid om hvem som har vegrett. Som megler i en slik sak er det viktig å få avdekket slike underliggende interesser og integrere disse i løsningskisser.

Flerpartsforhandlinger er forhandlinger med flere parter (mer enn to). Denne type forhandling er ofte langt mer komplekse enn to-partsforhandlinger. Med flere parter øker antall interesser, oppfatninger og løsningsmuligheter.

Intervensjon er aktuelt når partene selv ikke makter å forhandle seg fram til en løsning på egen hånd. Det er da en utenforstående person som bistår partene i løsning av konflikten. Mest kjent er nok de lokale konfliktrådene og ulike voldgiftsordninger.

Megling er en form for intervensjon. I mange tilfeller kan det være behov for en person som bistår partene gjennom komplekse integrasjonsforhandlinger. Forsking har vist at for eksempel jordskiftedommere megler mye og løser mange tvister med forlik (Rognes og Sky 1999; 2000). Vi skal senere se at rettsmekling har blitt et permanent tilbud i jordskifteretten (se punkt 5.4).

Det er viktig å skille mellom *forhandling* og *megling*. Når to eller flere parter med delvis motstridene interesser prøver å komme fram til en felles beslutning, *forhandler* de. Forhandlinger kan være mellom organisasjoner, internt i en organisasjon, mellom private og organisasjoner og i privatlivet. Innenfor eiendomsfaget treffer vi på alle disse situasjonene. *Megling* i en interessekonflikt er den virksomhet som består i at meglingsmannen søker å få i stand forlik eller avtale mellom partene, jf. også det som ble sagt om intervensjon over. Jeg vil komme litt nærmere inn på ulike former for meglingsatferd litt senere.

Selve *forhandlingsprosessen* kan deles i tre hovedfaser (Rognes 2015, 31): forstadiet, forhandlingsprosessen og etterstadiet. Betydningen av de ulike fasene varierer med type forhandlinger, men mange vil nok hevde at forstadiet er den viktigste fasen. *Forstadiet* kan for ek-

sempel bestå av følgende oppgaver; tilknytning til overordnet strategi, informasjonsinnhenting, mandat for forhandling, etablering av forhandlingsteam og utforming av strategi. *Forhandlingsprosessen* kan bestå av disse oppgavene; etablere kontakt med motparten, utforming av prosedyrer, utforskning av avtalemuligheter og avtaleformulering / brudd. *Etterstadiet* er svært sentralt og suksessen av en avtale er avhengig av håndtering av denne fasen, som kan bestå av; salg av avtale til oppdragsgiver, informasjon til brukere av avtale, iverksetting, vurdering av resultater, utvikling og endring av avtale og avslutning eller fornyelse av avtale. Alle forhandlinger er selvsagt ikke like omfattende som beskrevet over, og en del av aktivitetene går parallelt med selve forhandlingsprosessen.

En forutsetning for at man skal lykkes i forhandlinger er at man makter å identifisere partenes interesser og alternativer til forhandlet løsning. I de fleste forhandlings situasjoner vil en finne at partene har en del felles interesser og en del separate interesser. I tillegg vil det være interesser der partene står i motsetning til hverandre. Det siste kan kalles konfliktinteresser. Ved å gjennomføre en interesseanalyse forut for forhandling vil man kunne finne fram til dette, og kunne bruke dette i konkrete forhandlinger (Rognes 2015, 58).

Eiendommen kan også ha ulike funksjoner for eieren, som f.eks. foretaksmessig eller sosial (se Goodale og Sky 1998), se også punkt 2.4.4 tidligere i dette kompendiet. Eiers atferd i forhandlinger har nær sammenheng med hvilken funksjon eiendommen har for vedkommende.

Det er mange forhold og rammevilkår som påvirker forhandlingene. Det kan være økonomiske, tekniske, politiske og institusjonelle rammevilkår. Her vil jeg i hovedsak fokusere på de institusjonelle. Med institusjonelle rammevilkår mener vi de rammer og regler som styrer vår atferd, f.eks. formelle lover, rettspraksis, atferdsbestemmende normer, skikk og bruk etc. Det at en ekspropriat får dekket utgifter til juridisk bistand i forbindelse med ekspropriasjon er en viktig institusjonell ramme som påvirker forhandlingene. Det at jordskifteretten har kompetanse til å fatte jordskifteavgjerder eller avsi dom der partene ikke blir enige, påvirker meglings situasjonen i retten. Høringsfrister og mulighetene for innsigelser i plansammenheng er viktige rammer innenfor arealplanlegging.

Bruk av *objektive kriterier* er virkemidler for å håndtere konflikter på en konstruktiv måte. Slike kriterier er det viktig å bli enige om før konflikten blir fastlåst. Objektive kriterier må være verifiserbare for utenforstående. Eksempler på objektive kriterier innenfor eiendomsfag kan være markedspriser, ulike beregningsmodeller, tidligere rettspraksis etc.

Forhandlinger og megling står sentralt når det gjelder muligheten til å påvirke transaksjonskostnader. Vi forhandler fordi det er lønnsomt med hensyn til ressursbruk i forhold til alternativene. All forhandling fører til transaksjonskostnader. Det kan være kostnadene ved å innhente informasjon, den tiden de sitter sammen i møte, konsulentbistand osv. Alternativet til forhandling kan være at en domstol avgjør spørsmålet og de transaksjonskostnader dette medfører.

5.3. Meglingsatferd

Logikken i *meglingsprosesser* bygger på integrasjonsforhandlinger. Megleren må først etablere kontakt med partene, utvikle et konstruktivt klima mellom partene, håndtere konflikttemaet og etablere press for avtaleinngåelse (Kressel og Pruitt 1989).

En generell tilnærming er å klassifisere meglere i forhold til intensiteten i meglingen. De mest passive meglere opplyser bare om mulighetene for avtale / forlik og legger forholdene til rette for kommunikasjon mellom partene. Andre meglere er mer aktive i prosessstyring, men unngår involvering i substansielle sider ved konflikten. Slike meglere benevnes som relasjonsorienterte. Endelig er en del meglere saksorienterte. Disse meglerne tar aktivt del i utforming av forslag til avtale / forlik og er svært aktive både med hensyn til sak og relasjon. Det er en rimelig antakelse at saksorienterte meglere i større grad bidrar til avtale / forlik enn relasjonsorienterte (Rognes og Sky 1999, 79).

For å få en grundigere forståelse av *meglingsatferd* er det nødvendig å gå mer detaljert til verks og se på ulike teknikker. Meglingsteknikker kan deles i fire strategier; *logisk-*, *aggressiv-*, *paternalistisk-* og *klient-orientert strategi*. Logisk strategi innebærer det å analysere sakens ulike sider, utarbeide og foreslå ulike forliksmuligheter. En aggressiv strategi innebærer blant annet det å presse partene, snakke med en og en part separat og nedvurdere fortrinnene til den saken som synes sterkest. Paternalistisk strategi vil være det å anbefale en part å inngå forlik, informere om risikoen ved en eventuell dom eller å fokusere på de deler av saken hvor det er størst sannsynlighet for at partene vil inngå forlik. Klient-orientert strategi innebærer det "å oppdra" og å snakke personlig med partene.

5.4. Forhandling og megling i jordskifteretten

Jordskifteretten er en særdomstol som har som formål å legge til rette for effektiv og rasjonell utnyttelse av fast eiendom og ressurser til beste for eierne, rettighetshavere og samfunnet. Det-

te skal skje ved at jordskifteretten bøter på utjenlige eiendoms- og bruksrettsforhold, klarlegger og fastsetter grenser og rettigheter, og behandler skjønn, jf. jordskifteloven § 1-1.

Forhandling og megling i jordskifteretten kan deles i forhandlinger om jordskifteløsningen (skifteplanforhandlinger), tvistemegling og rettsmekling.

I *jordskiftesaker* etter jordskifteloven kapittel 3 §§ 3-4 til 3-10 vil forhandlingsaktiviteten i hovedsak dreie seg om jordskifteløsningen. Forhandlinger om jordskifteløsningen har et stort integrasjonspotensiale. Dette er saker som ofte har mange forhandlingsdimensjoner. I *tvistesaker* etter jordskifteloven kapittel 4 prøver jordskiftedommeren å megle fram forlik mellom partene. Slik megling har ofte en distributiv karakter. Partene har ofte klare påstander og ber retten avsi en dom på hva som er juridisk riktig løsning. Også i disse sakene blir det meglet. Uansett sakstype er det viktig å finne fram til partenes underliggende interesser.

Forhandlingsaktiviteten foregår innenfor rammen av en domstol og det er en rekke felles prinsipper for behandling av saker ved domstolene som også jordskifteretten er bundet av. Dette er *disposisjonsprinsippet* (grunnsetning i sivilprosessen som går ut på at partene bestemmer om de vil gå til sak, og under saken har rådighet over tvistegjenstanden), *forhandlingsprinsippet* (går ut på at det overlates til partene å skaffe til veie bevismidlene i saken, mens dommeren er henvist til passivitet), det *kontradiktatoriske prinsipp* (går ut på at hver av partene har rett til å bli hørt, å bli bekjent med hva annen part gjør gjeldende før dom avsies), *offentlig rettergang* (publikum har adgang til rettsmøtene), *muntlige forhandlinger* (prosesstoffet skal forelegges retten i muntlig form) og *lekfolk* som meddommere. Dette sammen med lovverket danner viktige institusjonelle rammer. I motsetning til de fleste dommere i ordinære domstoler er jordskiftedommerne spesialister innenfor det fagområdet som behandles. I meglingsammenheng er dette av stor betydning.

Det er et par sentrale lovparagrafer som omhandler tvistemegling innenfor domstolene og i jordskifteretten spesielt. Vi finner paragrafene i tvisteloven §§ 8-1 og 8-2 og i jordskifteloven § 6-17. Jordskifteloven § 6-17 bestemmer:

«Jordskifteretten skal på eit kvart steg i saka vurdere om mekling kan føre til minneleg løysing.»

Mekling skal skje ved at retten i rettsmøte eller gjennom annan kontakt med partane søker å leggje grunnlaget for ei minneleg løysing. Under meklinga skal retten ikkje halde møter med kvar part for seg eller ta imot opplysningar som ikkje kan gjerast kjende for alle partar. Retten kan ikkje komme med løysingsforslag, råd eller synspunkt som kan svekkje tilliten til at retten er upartisk.»

I kommentarutgaven til tvistemålsloven skriver Schei (1990, 229) at retten bør være forsiktig med å megle før man har dannet seg et noenlunde sikkert bilde av saken. I hvilken grad dommeren bør tilkjenne det sannsynlige utfall av saken dersom den kommer til pådømmelse, kan det ikke gis noe generelt svar på. *«Men i dess større grad dommeren tilkjenner et standpunkt til realiteten, i dess større grad må realitetsstandpunktet være gjennomtenkt og fortone seg som rimelig klart for retten. Er utfallet tvilsomt, sier det seg selv at retten må være meget forsiktig med å antyde det sannsynlige utfall i saken.»*

For jordskiftesakene etter kapittel 3 i jordskifteloven bestemmer jordskifteloven § 6-21 noe om hvilke prosedyrer som skal følges ved framleggelse av forslag til jordskifteløsning:

«Ved førebuing av ei jordskifteavgjerd etter § 6-23 fjerde ledd bokstav b), f) og h), skal retten utarbeide forslag som viser resultatet av jordskifteavgjerda, og forslaget skal leggjast skriftleg fram for partane.

Før forslaget blir utarbeidd, skal retten gi partane høve til å uttale seg. Partane skal òg få høve til å uttale seg om dei merknadene til forslaget som kjem inn.

Fristen for å uttale seg skal normalt ikkje vere kortare enn to veker.

Forslaget skal behandlast i rettsmøte. Dersom jordskifteretten meiner det held, og ingen av partane set seg imot det, kan forslaget behandlast skriftleg.»

Hvor mange ganger forslag til jordskifteløsning blir lagt fram for partene varierer med hensyn på sakstype, innvendinger fra partene og dommer i saken. I over halvparten av jordskiftesakene legges planen kun fram en gang for partene (Rognes og Sky 1998).

For å forstå hvordan jordskiftedommere meklet i retten ble det i 1997 gjennomført en omfattende studie av meglingsaktivitet i jordskifterettene. Studien viste omfattende meglingsaktivitet blant dommere i jordskifteretten og at mange saker ender med forlik, men det var store forskjeller i meglingsatferd mellom dommere, og dette påvirket sluttresultatet. Aktive og saksorienterte dommere oppnådde flest forlik (Rognes og Sky 1999). Megling bidro hyppigst til forlik i saker hvor konfliktnivået er begrenset, liten kompleksitet (få parter) og av mindre omfang (mindre grensestreknings og areal). Selv om man ikke oppnådde full enighet om en skifteplan etter at det ble lagt fram flere utkast, virket denne interaksjonen mellom jordskifterett og parter konfliktdepende. Det er en rekke ulike meglingsteknikker som blir benyttet i tvistemegling og i forhandlinger om jordskifteløsningen. I det påfølgende kommer vi med noen eksempler.

Tvistemegling

- Jordskiftedommeren stiller spørsmål eller intervjuer partene for å kartlegge hva som er viktig for dem og for å få fram faktum.
- Leser opp hele eller deler av det dokumentet som partene påberoper seg.
- Megler under befaring og partene får se i terrenget hvor grenser for foreslåtte forlik vil gå.

- Avholder rettsmøte og sender ut forlikforslag til partene.
- Dommeren argumenterer for mulighetene til å få til et praktisk grenseforløp og å få partene til å tenke framover
- Tegner/måler inn partenes påstander på et kart for så å starte megling eller ber partene selv skissere grenseforløpet på et kart, for så å sammenligne påstandene.
- Fokuserer meglingen på de deler av saken hvor det er størst sannsynlighet for forlik.
- Informerer partene om manglende dokumenter eller fakta.
- Minner partene om at en dom ikke vil løse problemene.
- Understreker hvor mye tvisten dreier seg om i verdi.
- Ber partene om å konsentrere seg om relevante spørsmål.

Arbeid med jordskifteløsningen

- Konsensus over tidsplan, framdrift, planmetodikk, verdsettingsmetode (prinsipper) etc. i planprosessen.
- Analyse av problemene i jordskifteområdet (skiftefeltet), partenes behov og relasjon til eiendom.
- Samtaler med partene i fellesmøter, gruppemøter eller enkeltvis. (Dette kan være problematisk i forhold til det kontradiktoriske prinsipp.)
- Bruk av saksforberedende rettsmøter.
- Presenterer utkast til jordskifteløsning etter innspill fra partene.
- Motivere partene til å komme med planforslag.

Jordskiftedommerne benyttet mest logiske meglingsstrategier. Dette er ikke uventet da de har spesiell ekspertise i de spørsmål som retten behandler, og deres rolle både som megler og dommer. Det er forskjell i dommernes atferd i tvistemegling og i forhandlinger om jordskifteløsningen. Under forhandlingene er metodene mer rettet mot planprosess, mer aktive, analyserende, mindre formelle og i større grad fokus på objektive kriterier enn ved tvistemegling.

Rettsmekling

Jordskifterettene har siden 2007 hatt en prøveordning med rettsmekling. Ordningen er i hovedtrekk tilsvarende som i de ordinære domstolene. I juni 2013 ble ny jordskiftelov vedtatt, og med dette blir rettsmekling et permanent tilbud i jordskifterettene. Bestemmelsen om rettsmekling finner vi i jordskifteloven § 6-18 og den lyder:

«Tvisteloven kapittel 8 II gjeld så langt det høver for rettsmekling i tvist om grenser, eigendomsrett, rettar og anna for jordskifterettane.

Blir partane samde, kan resultatet av meklinga fastsetjast ved rettsforlik etter § 6-26.

Teknisk personale som nemnt i § 2-3 andre ledd første punktum kan vere rettsmeklarar. Dersom meklinga ikkje fører fram, kan teknisk personale likevel delta i det vidare tekniske arbeidet med saka, om ikkje partane krev at nytt personale tek over dette arbeidet.

Retten skal merkje, koordinatfeste, rapportere og tinglyse resultatet av rettsmeklinga etter §§ 6-29, 6-30 og 6-31.»

Rettsmekling innebærer en utvidet adgang til å få partene til å inngå et kompromiss i en sak om rettsutgreiing (jordskifteloven § 4-1) eller grensefastsettelse (jordskifteloven § 4-2) som er brakt inn for jordskiftedomstolen. Rettsmekling går ut på at partene selv finner en løsning på konflikten ved å bruke en mekler. Rettsmekling skjer ved hjelp av en saksforberedende jordskiftedommer, en av de øvrige dommere ved jordskifteretten eller en overingeniør/ingeniør med meklingskompetanse. Rettsmekling foregår utenfor rettsmøter.

Partene kan inngå et rettsforlik og dette blir rettskraftig på lik linje med en dom. Hvis konflikten ikke løses ved megling, avgjøres saken ved ordinær behandling i jordskifteretten.

Fordelene med rettsmekling kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Raskere behandling og mindre ressursforbruk
- Økt mulighet for å oppnå forlik
- Effektivisering av saksforberedelsen, også om forlik ikke oppnås
- Legge til rette for bedre kommunikasjon mellom partene
- Få fram partenes underliggende interesser og behov
- Tilrettelegging for bedre framtidig samarbeid mellom partene

For en nærmere gjennomgang av rettsmekling i jordskifterettene se Bernt, Mykland og Sky (2014, 334-359). For hva som kan tas med i et rettsforlik i en rettsendrende sak (saker etter kapittel 3 §§ 3-4 til 3-10) for jordskifteretten, se Stokstad (2015, 159-161).

5.5. Fysisk planlegging og forhandling

Forhandlinger er ikke noe nytt fenomen i forbindelse med fysisk planlegging, men det er først fra 1980 og utover at det har blitt fokusert spesielt på forhandlinger i lokale planprosesser her i landet. Forbildene er blitt hentet fra USA, hvor det er stor aktivitet på dette området.

Norsk arealplanlegging preges av regulativ konfliktløsning, med utgangspunkt i plan- og bygningsloven, forskrifter og diverse rundskriv fra departementet. Planlegging etter plan- og bygningsloven skal legge til rette for medvirkning, jf. § 5-1 som lyder;

«Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.»

I plan- og bygningsloven § 21-1 finner vi regler om forhåndskonferanse. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene. På slike møter kan en få avklart eller i det minste få kommunens foreløpige kommentarer til et tiltak, informasjon om hvilke regler som gjelder for et slikt tiltak og om det finnes lokale bestemmelser. Slike møter har ofte karakter av forhandling. Dette er noen av de institusjonelle rammene vi finner i lovverket. Erfaring viser at disse reglene praktiseres relativt fritt, og graden av involvering av berørte grunneiere og publikum varierer.

I et prosjekt som tok for seg virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder ble det påpekt at kommunal planlegging mangler en forhandlingsarena, for eksempel for å løse problematikken rundt det å få til fortetting i byer og tettsteder. Det er mangel på arbeidsopplegg og -metoder for slike forhandlinger. Selv om planleggingen er preget av regulativ konfliktløsning finner vi også eksempler på forhandlingsplanlegging (se Medalen 2000). Planlegging basert på tanker om forhandlingsplanlegging er en ganske dypgående endring i forhold til tradisjonell planlegging. Blant annet er det en frivillig prosess hvor partene i fellesskap diskuterer seg fram til en avtale. Dersom en av partene har et bedre alternativ enn en forhandlet løsning vil denne metoden strande raskt. Denne type planlegging henter sine basisbegrep fra kunnskap om planlegging og forhandling. I følge Rognes (1991) innebærer dette at berørte parter skal kunne medvirke i planprosessen og at en rekke ulike interesser skal ivaretas i planleggingen. I en regulerings sak vil det som oftest være mange aktører med ulike interesser og forhandlingsposisjoner. Dette er en typisk kompleks forhandlingssituasjon, og forhandlingene foregår innenfor en institusjonell ramme dominert av lover og regler, som nevnt ovenfor. Planleggeren i en regulerings sak fungerer ofte som en megler mellom de som har kommet med høringsuttalelse og regulanten (utbygger). Utbyggingsavtaler mellom kommune og private utbyggere er eksempel på en avtaleinngåelse bygd på forhandling.

En viktig del av arbeidet til en privat utbygger er det å forhandle fram avtaler. Disse møter planleggere som ikke har forhandling som arbeidsform. Det finnes klare tegn på at manglende forhandlingsinnstilling og en for autoritativ stil hos planleggere kan føre til problemer for planlegging, og særlig ved vedtak og gjennomføring (Jensen 1986).

Planlegger er ofte ekspert, megler og forhandler i en og samme sak. En slik situasjon kan være vanskelig å mestre. Det finnes ingen ferdige oppskrifter eller lærebøker som man kan nyttiggjøre seg. For at forhandlinger skal kunne oppstå må man tilrettelegge for en forhand-

lingsarena hvor alle aktuelle aktører kan møtes. Forhandling kan foregå i alle faser av planprosessen, både under utarbeidelse av planen, planbehandling før godkjenning og ved plan gjennomføring. Eventuelle forhandlinger vil variere med hensyn på plannivå. På oversiktsnivå vil forhandlingen ofte i hovedsak være om prinsipper. På detaljnivå (regulerings- og bebyggelsesplaner) er problemstillingene detaljerte og partene forhandler direkte med planorganet. Ved plangjennomføring vil forhandlingene kunne omfatte forhold rundt det enkelte tiltak.

I mange tilfeller er det en utfordring for planleggerne å få berørte aktører i tale, ikke minst å få innbyggere til å engasjere seg for planprosesser, og helst tidlig i en planprosess, før man har lagt for mange føringer. For de fleste grunneiere vil planprosessen virke komplisert og lite engasjerende, spesielt på overordnet nivå. Det er først når man blir direkte berørt at engasjementet øker. Det er langt lettere å påvirke innholdet i en plan hvis innspillene kommer tidlig i planprosessen. Begrepet medvirkningsplanlegging blir også brukt av enkelte (Oraug 1982). Medvirkningsplanlegging diskuteres av Medalen (2000, 127) og det konkluderes med at dette ikke er forhandlingsplanlegging. Det kan være mange måter å få til medvirkning på. Det tradisjonelle er å legge fram planer til offentlig høring, vente på merknader for deretter eventuelt å endre planen. Dette er den passive tilnærmingen. Bruk av folkemøter, intervjuer, ulike typer av arbeidsmøter, engasjement av vel- eller grunneierforeninger er en mer aktiv tilnærming. Det siste er mer arbeidskrevende, og blir av den grunn ofte ikke prioritert.

Det er de lokale politikerne som vedtar planene og det må det tas hensyn til i forbindelse med forhandlingene.

5.6. Grunnerverv og forhandling

Med grunnerverv menes det å skaffe seg råderett over et areal enten ved avtale eller ekspropriasjon. Hovedregelen er at grunnerverv ikke kan settes i gang uten at det foreligger godkjent plan, enten detaljplan etter vegloven eller reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Godkjent plan er særlig viktig dersom grunnervervet skal gjennomføres ved ekspropriasjon. Når en plan legges ut til høring må den være fullstendig. Det betyr blant annet at eiendomsforholdene må være registrert og kontrollert. De som blir berørt av planen og en eventuell ekspropriasjon skal ha et individuelt varsel om ekspropriasjon.

Etter § 2 i forskriftene til § 50 i vegloven skal det som hovedregel forhandles om erstatning før ekspropriasjonsvedtak fattes. Forhandlingskravet når ekspropriasjon gjennomføres med hjemmel etter plan- og bygningsloven § 16-2 finner vi i oreigningslovens § 12 andre ledd. Forhandlinger forut for en ekspropriasjon har ofte til hensikt å oppnå samtykke til forhåndstiltredelse. Dette betyr at vegmyndighetene får tiltre grunnen og at erstatningen skal avgjøres ved skjønn, eventuelt at man inngår en frivillig avtale uten å kreve skjønn.

Det er derimot et par unntak fra hovedregelen om forhandling. Det er når vegmyndighetene “*ser det som råddlaust å nå fram til semje*” eller “*finn at saka er av ein slik karakter eller eit slikt omfang at det ikkje ligg til rette for minnelege forhandlingar*” (§ 2 FOR-1981-09-11-8603). Bakgrunnen for disse unntakene er at vegmyndighetene ikke skal bruke unødige tid og ressurser når man regner med at de allikevel ikke fører fram. Hva som skal til for at man ikke forhandler varierer en del mellom vegkontorene (Dalhaug 1997).

Grunnerverv er en spesiell forhandlingssituasjon. Grunneierne blir ufrivillig trukket inn i en forhandling. Grunnerverver har fått en lovhjemlet tillatelse til å erverve et areal. Hvis man ikke når fram med minnelig avtale vil utbygger kunne gå til ekspropriasjon. Grunnerverver har med andre ord et tvangsmiddel i bakhånd. Et annet forhold som er spesielt er at utbygger stiller med saksbehandlere som ofte har omfattende erfaring med forhandling. For grunneier er denne forhandlingssituasjonen et engangstilfelle. Styrkeforholdet mellom partene er skjevt. I visse tilfeller prøver man å rette på dette ved at grunneier krever bistand fra advokat for å inngå avtale.

De fleste grunnerverv skjer i minnelighet, men i underkant av 10 % av grunnervervene ender i rettsapparatet (skjønnsretten). Dette er en betydelig reduksjon i forhold til tidligere, men det er langt mer enn for eksempel Sverige, hvor under 1 % av grunnervervssakene havner i skjønnsretten. I et hefte gitt ut av Vegdirektoratet (1993) diskuteres årsakene til at så mange grunnerverv går til skjønnsretten. I følge Vegdirektoratet er det svakheter ved dagens erstatningsordning (både prosessordning og verdsettingsmetoder) som er den viktigste årsaken, og da spesielt variasjonene i erstatning på samme type areal. En annen årsak som blir trukket fram er at det ikke blir satt av nok tid til minnelige forhandlinger, samt tid til holdningsskapende arbeid overfor grunneierne for å få disse mer positive til grunnervervsforhandlinger. «*Etatene som erverver grunn til slike formål her til lands, er neppe noe mindre interessert i minnelige forhandlinger enn tilsvarende etater i andre land. Alt tyder derfor på at det mer er de ytre rammebetingelser som gjelder for grunnervervsvirksomheten*» (Vegdirektoratet 1993, 8) som gjør at mange erverv havner i skjønnsretten. Domstolspraksis er uensartet og erstatningene varierer uforklarlig. Dette er selvfølgelig meget uheldig i forbindelse med forhandling, når en skal prøve å komme fram til en minnelig avtale. Dette er et godt eksempel på hvordan institusjonelle rammevilkår påvirker forhandlingene.

Grunneier har muligheter til å få dekket utgifter til juridisk bistand ved grunnerverv av eksproprianten. Det er spesielt tre situasjoner som er sentrale; a) i planfasen, b) når partene inngår frivillig avtale og c) ved ekspropriasjon. I planfasen har ikke partene krav på å få dekket utgifter til juridisk bistand. I de tilfeller partene inngår frivillig avtale vil nok mange grunneiere

sette som forutsetning at de får dekket sine utgifter til juridisk bistand som et ledd i det å inngå en avtale, men eksproprianten har ikke plikt til å dekke utgifter til advokat ved forhandlinger. Ved ekspropriasjon har grunneierne krav på dekking av utgifter (§ 15 i oreigingsloven). Det at grunneier får dekket utgifter til juridisk bistand kan påvirke forhandlingssituasjonen på en slik måte at grunneier bryter forhandlingene og saken ender i skjønnsretten. Transaksjonskostnadene er store ved avvikling av en skjønns sak, f.eks. koster en dag i retten mellom 25.000 og 50.000 kr, i tillegg kommer f.eks. vegvesenets kostnader til forberedelse av skjønn. I 20 av 131 skjønn i 1988 beløp saks kostnadene seg til mer enn de samlede erstatninger.

Vegvesenet legger stor vekt på et stabilt prisnivå i minnelige forhandlinger og føler seg bundet av tidligere skjønnspriser. I en ekstern vurdering av grunnervervet i Gardermoprojektet sa Silkosetutvalget følgende om det første tilbud som tilbys grunneier: *«Utvalget anser at prinsippet om "riktig pris" i størst mulig grad bør gjenspeile seg i tiltakshaverens første tilbud. Dette både ut i fra prinsippet om at staten i henhold til regelverket skal yte "full erstatning", og ut i fra det etiske forholdet til den berørte part og dennes oppfatning av tiltakshaveren som en rimelig og rettferdig motpart.»* Utvalget sier videre at *"Et tilbud som bevisst legges lavere enn det som aksepteres som endelig resultat, kan etter utvalgets vurdering gi et uheldig inntrykk av at tiltakshaver søker en "billigst mulig" løsning.»* (Silkoset et al. 1996, 19)³⁵. Det er en pågående diskusjon om tilbudet skal være det grunnerverver mener er rett pris eller om man skal operere med en forhandlingssone? Dette gjør forhandlinger ved grunnerverv vanskelig. I etterkant av Silkosetutvalget rapport utarbeidet Statens vegvesen etiske retningslinjer for grunnerverv (Vegdirektoratet 1999 [2014]). Retningslinjene sier blant annet noe hvordan de som erverver grunn skal oppføre seg overfor grunneiere.

5.7. Avslutning

Meglingsformen i jordskifteretten varierer sterkt mellom dommere, og dette påvirker resultatene i jordskifte- og tvistesaker. Dette synliggjør et behov for kjøre regler, anbefalinger og trening. Erfarne og dyktige dommere, som ofte er aktive, fungerer nok som mentorer for sine kolleger. Det er kanskje også riktig at de som ikke har mye erfaring skal være varsom med meglings. Mer systematikk er likevel påkrevd. Likeledes er det et behov for å utvikle institusjonelle rammer for meglings innenfor domstolene, herunder også jordskifteretten.

Det er også rimelig å anta at det er stor variasjon i om - og i tilfelle hvordan - arealplanleggere forhandler i plansaker. Erfaringer fra USA tyder på at omfanget av forhandling er økende. Det er grunn til å tro at det samme vil skje i Norge. Utredningsprosjekter konkluderer med at det er behov for å utvikle forhandlingsarenaer innenfor arealplanlegging.

³⁵ Se også NOU 1999:28, punktene 18.5.2 til 18.5.4 og 19.5.1.

Enkelte etater har betydelig erfaring og ekspertise i grunnvervsforhandlinger. Et eksempel på dette er Statens vegvesen. Vegdirektoratet har blant annet gitt ut veiledere i hvordan saksbehandlere skal opptre i forhandlingssituasjoner (Vegdirektoratet 1999 [2014]), men vi antar at det også er stor variasjon i forhandlingsatferd blant disse.

Og endelig: vi har indikasjoner på at grunneiere er svært fornøyde når avtale eller forlik blir forhandlet eller meglet fram. Felles for disse tre forhandlingssituasjonene er at jordskiftekanidaten innehar to roller; fagekspert og forhandler/megler, og det er krevende.

LITTERATUR

- Acemoglu, Daron og James A. Robinson. 2012. *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. London: Profile Books.
- Alchian, Armen A. 1965. "Some Economics of Property Rights." *Il Politico* 30 (4):816-829.
- Alexander, Ernest R. 1992. "A Transaction Cost Theory of Planning." *Journal of the American Planning Association* 58 (2):190-200. doi: 10.1080/01944369208975793.
- Alexander, Ernest R. 2001. "A Transaction-Cost Theory of Land Use Planning and Development Control: Towards the Institutional Analysis of Public Planning." *The Town Planning Review* 72 (1):45-75.
- Bachke, Anton S. 1979. *Om pris ved familiesalg av landbrukseiendommer : en undersøkelse fra kommunene Ås, Modum, Kongsberg og Voss for tidsrommet 1.1.1964-31.12.1973 = About prices on farms sold within the family : a study from the municipalities of Ås, Modum, Kongsberg and Voss 1.1.1964-31.12.1973*. Vol. 27. Ås: Norges landbrukshøgskole, Institutt for jordskifte og eiendomsutforming.
- Berge, Erling. 1988. Egedomsutvikling og samfunnsplanlegging. Nokre merknader om føremøner og ulemper som følger med egedomsutvikling i dagens samfunn. I *INAS-NOTAT* 88:6. Oslo: Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning (INAS).
- Berge, Erling. 1989. "Egedomsinstitusjonen som styringsinstrument." I *Perspektiver på eiendom*, redigert av Kjetil Steinholt, 2-71. Ås: Institutt for jordskifte og arealplanlegging, NLH.
- Berge, Erling. 1991. "Teori om egedomsrett og berekraftig utnytting av fellesressursar." I *Forvaltning av våre fellesressurser. Finnmarksvidda og Barentshavet i et lokalt og globalt perspektiv*, redigert av Nils Chr. Stenseth, Nina Trandem and Gørill Kristiansen, 71-88. Oslo: Ad Notam.
- Berge, Erling. 2001. "'Allmenningens tragedie' – frå metafor til teori. Ein litteraturoversikt." *Sosiologisk Årbok* 2001 (1):113-141.
- Berge, Erling. 2011. "Egedomsregime." *Kart og Plan* 71 (3):172-179.
- Berge, Erling og Frank von Laerhoven. 2011. "Governing the Commons for two decades: A complex story." *International Journal of the Commons* 5 (2):160-187.
- Berge, Erling, Derek Ott og Nils Chr. Stenseth, red. 1994. *Law and the management of divisible and non-excludable renewable resources*. Preliminary edition, 40 copies utg. Aas: The Agricultural University of Norway.
<http://www.erlingberge.no/BergeOttStenseth1994.pdf>.
- Berger, Peter L. og Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday.
- Bernt, Camilla, Solfrid Mykland og Per Kåre Sky. 2014. "Evaluering av rettsmekling i jordskifterettene 2012 – Sentrale funn, problemstillinger og implikasjoner." *Lov og Rett* 53 (06):334-359.
- Bowles, Samuel og Herbert Gintis. 2011. *A Cooperative Species - Human Reciprocity and Its Evolution*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- Boyd, Robert og Peter J. Richerson. 1985. *Culture and the evolutionary process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Boyd, Robert og Peter J. Richerson. 2005. *The origin and evolution of cultures*. Oxford: Oxford University Press.
- Bromley, Daniel W. 1991. *Environment and Economy. Property Rights & Public Policy*. New York: Basil Blackwell.
- Bruns, Bryan. 2013. "Changing Commons: Diversity, Dynamics, and Design in the Elementary Landscape of 2x2 Games." The Fourteenth Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, Mt. Fuji, Japan, June 3-7, 2013.

- Crawford, Sue E. S. og Elinor Ostrom. 1995. "A Grammar of Institutions." *American Political Science Review* 89 (3):582-600.
- Dalhaug, Trond. 1997. "Forhandlinger ved grunnerverv til veg." Institutt for landskapsplanlegging, Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet.
- Eggertsson, Thráinn. 1990. *Economic Behaviour and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eggertsson, Thráinn. 1992. "Analyzing institutional successes and failures: A millennium of common mountain pastures in Iceland." *International Review of Law and Economics* 12 (4):423-437. doi: 10.1016/0144-8188(92)90020-r.
- Eggertsson, Thráinn. 1993. "The Economics of Institutions: Avoiding the Open-Field Syndrome and the Perils of Path Dependence." *Acta Sociologica* 36 (3):223-237. doi: 10.1177/000169939303600306.
- Eggertsson, Thráinn. 1994. "The Economic Rationale of Communal Resources." I *Law and the management of divisible and non-excludable renewable resources*, redigert av Erling Berge, Derek Ott and Nils Chr. Stenseth, 57-74. Aas: The Agricultural University of Norway.
- Eide, Erling og Endre Stavang. 2001. *Rettsøkonomi : analyse for privatrett og miljørett*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Ekbäck, Peter. 2000. "Förfaranden vid planering och markåtkomst : en rättsekonomska analys." Ph. D. thesis, Avdelningen för Fastighetsvetenskap, Kungliga Tekniska Högskolan.
- Ellickson, Robert C. 1991. *Order without law. How Neighbors Settle Disputes*. Cambridge: Harvard University Press.
- Eriksen, Erik Oddvar. 1993. *Grenser for staten? : om makt, penger og kommunikasjon som styringsinstrumenter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Falkanger, Thor. 2009. "Viktige endringer i odelslov, konsesjonslov og jordlov." *Lov og Rett* (08):451-477.
- Garnåsjordet, Per Arild og Knut Magne Sten. 1978. *Spillteoretisk analyse av kraftutbygging og lokalsamfunn*. Vol. 46, *NIBR-rapport (Oslo : 1973-1996 : trykt utg.)*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Goodale, Marc Ryan og Per Kåre Sky. 1998. "Owners' Relationships to Property and Land Consolidation: A Social Approach." *Kart og Plan* 58 (4):264-268. doi: <https://www.nb.no/nbsok/nb/8c71f442adeecd2d39a73873c33fdac8?index=1#0>
- Greif, Avner. 2006. *Institutions and the path to the modern economy: lessons from medieval trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hacking, Ian. 1999. *The Social Construction of What?* Cambridge: Harvard University Press.
- Hagman, Donald G. og Dean J. Mischynski, red. 1978. *Windfalls for wipeouts: land value capture and compensation*. Chicago: American Society of Planning Officials/ American Planning Association.
- Hall, Peter, red. 1965. *Land Values. Being the report of the proceedings of a colloquium held in London on March 13 and 14, 1965, under the auspices of the Acton Society Trust*. London: Sweet & Maxwell.
- Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science* 162 (3859):1243-1248.
- Hardin, Garrett. 1998. "Extensions of "The Tragedy of the Commons"." *Science* 280 (5364):682-683.
- Havel, Małgorzata Barbara. 2014. "Delineation of property rights as institutional foundations for urban land markets in transition." *Land Use Policy* 38:615-626. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.01.004>.
- Henrich, Joseph og Natalie Henrich. 2007. *Why Humans Cooperate. A Cultural and Evolutionary Explanation*. Oxford: Oxford University Press.

- Hobbes, Thomas. [1651] 1987. *Leviathan*. London: Penguin.
- Jensen, Rolf H. 1986. "Bifokal forhandlingsplanlegging." I *Fysisk Planlegging*, redigert av Arne Olsen and Asle Selfors, 112-136. Oslo: Fagbokforlaget.
- Korsvolla, Kari, Håvard Steinsholt og Hans Sevatdal. 2004. *Eiendomsforhold i utmark og næringsutvikling, B1/2004*. AAS: Department of landscape architecture and spatial planning, UMB.
- Kressel, Kenneth og Dean G. Pruitt. 1989. *Mediation research : the process and effectiveness of third-party intervention, Jossey-Bass social and behavioral science series*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Locke, John. [1690] 1986. *Two Treatises of Government*. London: Dent.
- Mahoney, James og Kathleen Ann Thelen, red. 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayer, Sabine. 1996. "Transaktionskosten als Instrumente räumlicher Planung?" *disP - The Planning Review* 32 (125):31-39. doi: 10.1080/02513625.1996.10556610.
- McNamara, Paul. 2018. Deontic Logic. I *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2018 Edition)*, redigert av Edward N. Zalta. Stanford, CA: Stanford University.
- Medalen, Tor, red. 2000. *Forhandlinger i fysisk planlegging*. Trondheim: Tapir.
- Molander, Bengt. 1993. *Kunnskap i Handling. 2. utg. 1996*. Göteborg: Daidalos.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOU. 1999. NOU 1999:28 Gardermoprosjektet. Evaluering av planlegging og gjennomføring. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste. Statens Trykning.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oraag, Johannes. 1982. "Medvirkningsplanlegging : et gammelt fenomen for eliten, men nytt for den alminnelige kvinne og mann." *Plan & Arbeid* (3):130-134.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. 2005a. "Policies That Crowd out Reciprocity and Collective Action." I *Moral Sentiments and Material Interests. The Foundations of Cooperation in Economic Life*, redigert av Herbert Gintis, Samuel Bowles, Robert Boyd and Ernest Fehr, 253-275. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Ostrom, Elinor. 2005b. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, Elinor og Sue Crawford. 2005. "Classifying Rules." I *Understanding Institutional Diversity*, redigert av Elinor Ostrom, 186-215. Princeton: Princeton University Press.
- Raaschou-Nielsen, Agnete og Nicolai J. Foss. 1997. *Indledning til rets- og kontraktsøkonomi*. København: GadJura.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rognes, Jørn. 1991. "Forhandlinger i planprosessen. Et forhandlingsteoretisk perspektiv på fysisk planlegging." *Kart og Plan* (1):3-8.
- Rognes, Jørn Kjell. 2015. *Forhandlinger 4. utg*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rognes, Jørn og Per Kåre Sky. 1998. *Mediation in the Norwegian land consolidation courts. Vol. 14, Working Paper. North American Series*. Madison, MI: Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison.
- Rognes, Jørn og Per Kåre Sky. 1999. "Meglingsaktivitet og -teknikk i jordskifteretten." *Kart og Plan* 59 (1):75-82. doi: <https://www.nb.no/nbsok/nb/6a0be99d0fc3602dc6fa80c8181a1be0?index=1#0>.

- Rognes, Jørn og Per Kåre Sky. 2000. "Megling i domstolene, særlig i jordskifteretten." *Lov og Rett*:101-112.
- Rothstein, Bo. 2005. *Social traps and the problem of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rysstad, Sigurd. 1988. "Agrar struktur og økonomisk utvikling : strukturelle endringer og deres betydning for landbrukets økonomiske utvikling : eksempler fra norsk agrarhistorie - 17. til 20. århundre." Dr. Scient., Institutt for landbruksøkonomi og Institutt for jordskifte og arealplanlegging, Norges landbrukshøgskole.
- Rysstad, Sigurd. 1989. "Struktur og økonomi. Teoretiske perspektiver på eiendomsforhold i landbruket." I *Perspektiver på eiendom*, redigert av Kjetil Steinsholt, 311-384. Ås: Institutt for jordskifte og arealplanlegging, NLH.
- Schei, Tore. 1990. *Twistemålsloven : lov om rettergangsmåten for tvistemål av 13. august nr 6, 1915 : kommentarer til tvistemålsloven med utgangspunkt i Altens kommentarutgave (1954)*. Vol. 1. Oslo: TANO.
- Scott, W. Richard. 2001. *Institutions and Organizations*. Second ed. Thousand Oaks: Sage.
- Searle, John R. 1995. *The Construction of Social Reality*. New York: The Free Press.
- Searle, John R. 2010. *Making the social world: the structure of human civilization*. Oxford: Oxford University Press.
- Sevatdal, Hans. 1987. "Eigedomsforhold og arealbruk." *Kart og Plan* 47 (1):89-95. doi: <https://www.nb.no/nbsok/nb/a3a4d524d514ad116c54f1444cd1d4bd?index=6#0>.
- Sevatdal, Hans og Per Kåre Sky. 1999. *Innføring i eigedomsteori : om teorigrunnlaget for eigedomsfag*. Ås: Norges landbrukshøgskole, Institutt for landskapsplanlegging.
- Sevatdal, Hans og Per Kåre Sky. 2003. *Eigedomsteori: innføring i samfunnsvitenskapleg teoritilfang for utøving av eigedomsfag*. Vol. 1/2003, Rapport, Serie D. Ås: Institutt for landskapsplanlegging, NLH.
- Sevatdal, Hans, Per Kåre Sky og Erling Berge. 2017. *Eigedomshistorie : hovudliner i norsk eigedomshistorie frå 1600-talet fram mot nåtida*. Oslo: Universitetsforl.
- Silkoset, Ove, Thor Falkanger, Pål Kraft, Nils Erik Lie og Reidar Olsen. 1996. Ekstern kvalitetsrevisjon av grunnvervet i Gardermo-prosjektet. Sluttrapport. (Silkosetrapporten). redigert av Samferdselsdepartementet. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Simon, Herbert A. 1986. "Rationality in Psychology and Economics." *The Journal of Business* 59 (4):209-224.
- Smith, John Maynard og David Harper. 2003. *Animal Signals*. Oxford: Oxford University Press.
- Snare, Frank. 1972. "The Concept of Property." *American Philosophical Quarterly* 9 (2):200-206.
- Soto, Hernando de. 2000. *The mystery of capital : why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York: Basic Books.
- Steinsholt, Kjetil. 1989a. "Et filosofisk perspektiv." I *Perspektiver på eiendom*, redigert av Kjetil Steinsholt, 132-222. Ås: Institutt for jordskifte og arealplanlegging, NLH.
- Steinsholt, Kjetil, red. 1989b. *Perspektiver på eiendom*. Ås: Institutt for jordskifte og arealplanlegging, NLH, 2017 CLTS E-book.
- Stenseth, Nils Chr., Nina Trandem og Gørill Kristiansen, red. 1991. *Forvaltningen av våre fellesressurser. Finnmarksvidda og Barentshavet i et lokalt og globalt perspektiv*. Oslo: Ad Notam.
- Stevenson, Glenn G. 1991. *Common Property Economics. A General Theory and Land Use Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stokstad, Sæmund. 2015. "Rettsforlik i rettsendrandede saker i jordskifteretten." *Kart og Plan* 75 (2):155-164.

- Vegdirektoratet. 1993. Til hvilken pris? Debattefte om grunnerv, skjønn og verdsetting av fast eiendom. redigert av Vegdirektoratet. Oslo: Statens Vegvesen.
- Vegdirektoratet. 1999 [2014]. Etske retningslinjer for grunnerv. Gjelder all kontakt med grunneiere. Håndbok R730. redigert av Vegdirektoratet. Oslo: Statens Vegvesen.