

Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2016 30 stp
Institutt for landskapsplanlegging

Flernivåstyring – betydning for vern av matjord i arealplanlegging

Case: Øvre Rotvoll

Multilevel Governance and its Importance for the
Protection of Soil in Spatial Planning
Case: Øvre Rotvoll

Marte Hakavik Braarud
By- og regionplanlegging

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten av 5 fine år på masterstudiet i by- og regionplanlegging ved Instituttet for landskapsplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Oppgaven er gjennomført våsemesteret 2016 og utgjør 30 studiepoeng. Jeg vil i denne sammenheng takke alle informantene for mye nyttig informasjon til oppgaven, og ikke minst for deres imøtekommenhet og velvillighet til å bidra. Jeg vil også takke Kommunal- og moderniseringsdepartementet for stipend til oppgaven.

Videre vil jeg takke hovedveileder Eirin Hongslo og biveileder Kristine Lien Skog for god veiledning under arbeidet. Jeg vil også takke mine medstudenter for skravlestunder i hyggelige lunsjpauser, og ikke minst vil jeg rette en stor takk til familie for oppløftende ord og pleie i stressende stunder.

Ås, 12.05.2016

Marte Hakavik Braarud

Sammendrag

Denne oppgaven handler om forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre i arealplanlegging. Dagens planpraksis består i dag av en flernivåmodell, der kommunen skal ivareta nasjonale målsetninger knyttet til jordvern. Innsigelsesinstituttet er et statlig styringsmiddel som skal sikre at den nasjonale politikken følges opp lokalt, og griper derfor inn i det lokale selvstyret. Flernivåstyring handler om maktfordeling og interessemotsetninger mellom stat og kommune, og om avveining mellom vekst og utvikling lokalt, og vern og bærekraftig utvikling.

Trondheim kommune og Øvre Rotvoll er valgt som case i denne oppgaven. Det er valgt å bruke kvalitativ metode for å belyse problemstillingen. Datagrunnlaget for denne oppgaven består av dokumentstudie og tre intervju. Trondheim kommune står ovenfor en høy forventet befolkningsvekst. I likhet med de fleste byer og tettsteder, ligger Trondheim i tilknytning til sentrale jordbruksområder. Nasjonale retningslinjer for kompakt by- og tettstedsutvikling medfører et stort utbyggingspress på sentrumsnære jordbruksområder. Ved utarbeidelse av kommunens arealplan for 2014-2024, ble området Øvre Rotvoll, bestående av dyrka mark, vedtatt omdisponert til bolig- og næringsformål.

Oppgaven har som mål å belyse hvordan avveiningene mellom jordvern og utbygging er blitt ivaretatt i på Øvre Rotvoll. Dette skal danne grunnlaget for å svare på hovedproblemstillingen: I hvilken grad ivaretar den norske flernivåstyringen hensynet til fellesressursen som matjord er i arealplanlegging?

Oppgaven viser at det eksisterer strenge statlige føringer knyttet til vern av landbruksjord, likevel har de ikke fungert tilstrekkelig i å ivareta matjorda på Øvre Rotvoll. Problemet er at lovverket legger opp til en for høy grad av kommunal autonomi, der kommunen selv velger hvilket nivå de skal legge seg på for å ivareta matjorda. Derfor er det kommunen som i første rekke bestemmer om nasjonale jordvernhensyn skal bli tatt hensyn til, eller om andre hensyn skal få forrang. Oppgaven viser at Trondheim kommune har vurdert boligbygging i tråd med kompakt byutvikling som viktigere enn hensynet til jordvernet på Øvre Rotvoll..

Innsigelser skal fungere som en statlig sikkerhetsventil, for å begrense kommunens mulighet for å vedta planer som strider mot nasjonale jordvernmål. Innsigelsene har ikke ført frem for å verne om matjorda på Øvre Rotvoll, da departementet valgte å ikke gi innsigelsene medhold. Oppgavens hovedfunn konkluderer med at flernivåsystemet ikke har fungert tilstrekkelig for å ivareta matjorda på Øvre Rotvoll.

Abstract

This thesis is about the relationship between state management and local self-government in land use planning. Today's plan practice consists of a multi-level model, where the municipality is supposed to take care of soil conservation. The state can ensure that national policies are followed up locally by submit a objection to a plan, and adds restrictions into the local self-government. Multilevel governance is about the tension between interest of the local-government and the state.

Trondheim and Øvre Rotvoll selected as a case in this paper. A qualitative method are used to elucidate the problem. The data for this paper consists of document study and three interviews. Trondheim municipality faces a high growth in population. As with most cities and towns, located Trondheim adjacent to key agricultural areas. A national guideline for compact urban development involves a great development pressure on down town farmland. In preparing the municipality's land-use plan for 2014-2024, Øvre Rotvoll, consisting of cultivated land, was converted to residential and commercial purposes.

By studying Øvre Rotvoll, this paper aims to show how the tradeoffs between soil conservation and development has been maintained in the Øvre Rotvoll. This will be used for answering the main question: To what extent is responsible for the Norwegian multi-level governance considerations of public resource that topsoil is in spatial planning?

The thesis shows that there are strict government guidelines relating to the protection of agricultural land, yet they have not worked sufficiently to safeguard topsoil on Øvre Rotvoll. The problem is the legislation that aims at a high degree of a civic autonomy, which the municipality can choose to safeguard topsoil if they want. Thus, it is the municipality that primarily determines whether national soil protection considerations should be taken into account, or whether other considerations should take precedence. The thesis shows that Trondheim municipality has considered housing in line with compact urban development as more important than soil protection on Øvre Rotvoll.

Objections is to function as a government safety to prevent the municipality adopts plans that contradict national soil protection targets, that contradict national soil protection targets. The objections have been unsuccessful to protect topsoil on Øvre Rotvoll. The answer to the main question is that multi-level system has not worked sufficiently to protect topsoil on Øvre Rotvoll.

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|------------|
| Forord | I |
| Sammendrag | II |
| Abstract | III |
| 1 Introduksjon til oppgaven | 7 |
| 1.1 Bakgrunn | 7 |
| 1.2 Mål og problemstilling | 8 |
| 1.3 Presisering og avgrensning | 9 |
| 1.4 Oppgavens oppbygging | 9 |
| 2 Metode | 11 |
| 2.1 Valg av metode | 11 |
| 2.2 Casestudie | 11 |
| 2.3 Metodebeskrivelse | 12 |
| 2.3.1 Dokumentanalyse | 12 |
| 2.3.2 Intervju | 13 |
| 2.4 Validitet og reliabilitet | 14 |
| 2.5 Etske perspektiver | 15 |
| 3 Norsk forvaltning av landbruksjord | 17 |
| 3.1 Status for norsk jordvern i dag | 17 |
| 3.2 Rettslig grunnlag for Norsk forvaltning av landbruksjord | 18 |
| 3.3 Byutviklingspress på jordbruksarealer gjennom historien | 19 |
| 3.4 utfordringer for jordvernet | 23 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4 | Teoretisk bakgrunn..... | 25 |
| 4.1 | Flernivåstyring i arealplanlegging | 25 |
| 4.1.1 | kommunens autonomi | 27 |
| 4.1.2 | Begrunnelser for statlig styring | 29 |
| 4.2 | Plassering av årsak/virkning i et principal-agent forhold | 30 |
| 4.3 | Allmenningens tragedie | 32 |
| 4.4 | Mindre åpenhet og mer effektivitet i planleggingen? | 33 |
| 4.5 | Innsigelser..... | 35 |
| 5 | Resultater fra casestudien – Øvre Rotvoll | 39 |
| 5.1 | Presentasjon av Øvre Rotvoll | 39 |
| 5.2 | Forvaltning av landbruksjord..... | 40 |
| 5.3 | Befolkningsprognoser – behov for areal til næring og bolig..... | 40 |
| 5.4 | Sentralene styringsdokument lagt til grunn i kommuneplanen | 41 |
| 5.5 | Bakgrunn for forslaget om omdisponering..... | 43 |
| 5.6 | Innsigelsene mot omdisponering | 46 |
| 5.7 | Ingen enighet om innsigelsene i meklingsmøte..... | 47 |
| 5.8 | Uttalelser til departementet..... | 48 |
| 5.9 | Departementets avgjørelse om omdisponering..... | 49 |
| 5.10 | Oppsummering av funn fra caseundersøkelsen | 51 |
| 6 | Diskusjon og konklusjon..... | 55 |
| 6.1 | Hvordan har balansen mellom statlige jordvernmål og kommunens autonomi vært i avgjørelsen av omdisponeringen på Øvre Rotvoll? | 55 |
| 6.2 | Hvorfor medfører stort kommunalt skjønnsrom problemer for ivaretagelse av matjorda?..... | 57 |
| 6.3 | Hvorfor har ikke statlig styring fungert for å ivareta matjorda på Øvre Rotvoll?..... | 59 |
| 6.4 | Konklusjon..... | 61 |

1 Introduksjon til oppgaven

1.1 Bakgrunn

Landbruksjord er en begrenset ressurs som er livsnødvendig for menneskers eksistens. Å verne om landbruksjorda sees på som viktig for å sikre nok dyrka mark til fremtidens matproduksjon. På verdensbasis og i Norge stiger folketallet, og behovet for produksjon av mat vil bli høyere. Det tar århundrer å danne god matjord. Jordsmonnet er derfor en ikke-fornybar ressurs. I Norge er kun 3% av arealet fulldyrka jord, og bare 30% av dette er egnet til matproduksjon. Dette gjør at Norge ikke er selvforsynt med mat, og vi er avhengige av import fra utlandet (Innst. 56 s (2015-2016)). I en stadig mer usikker verden er det ikke sikkert vi har mulighet til å gjøre dette i fremtiden. Derfor er landbruksjord et viktig fellesgode som er viktig å verne om.

Mye av den beste matjorda ligger i tettbygde strøk og i byene (Prop. 127 S (2014–2015)). Byspredning som følge av en sterk befolkningsvekst, kombinert med ulike drivkrefter som gjør at folk ønsker å bo sentralt, truer derfor matjorda. Jordbruksarealer er enkle å bygge på, og blir i byene ofte oppfattet som ett reserveareal. I tillegg er det knyttet store økonomiske verdier til boligbygging på slike areal. Dette gjør at mange kommuner med sterk tilflytting lar seg friste av muligheten til å bygge ned. Presset på matjorda er derfor stort i tettbyggede områder.

Det er gjennom kommunal arealplanlegging omdisponering og vern av landbruksjord skjer. I Norge styres arealplanlegging gjennom en flernivåmodell, der statlige føringer følges opp på lokalt nivå. Staten gir en rekke retningslinjer kommunene skal følge opp med tanke på både vekst og vern. For å begrense nedbyggingen av landbruksjord har stortinget ved jordbruksoppgjøret 2015 - endringer i statsbudsjettet 2015 m.m. vedtatt at årlig omdisponeringen av matjord skal være under 4000 dekar innen 2020 (Innst. 56 s (2015-2016)). Nye tall fra KOSTRA viser at omdisponeringen for 2015 har økt til 6264 dekar (KOSTRA 2015). Dette legger grunnlaget for å diskutere hvorvidt flernivåstyringen er egnet til å ivareta sentrumsnære landbruksområder i dagens byutvikling.

1.2 Mål og problemstilling

Hovedmålet i denne oppgaven er å diskutere om dagens flernivåstyring ivaretar jordvernet, samt å rette fokus mot konflikten mellom dagens kompakte byutvikling og bevaring av sentrumsnære jordbruksområder.

I spørsmål om hvordan landbruksjorda skal forvaltes oppstår det ofte interessekonflikter mellom stat og kommune. Dagens kommunale planlegging preges av styring fra ulike nivå. Kommunene skal både ivareta lokale ønsker, samt iverksette statlig politikk. Disse to rollene er motsetningsfylte og fører til at kommunens rolle ligger i spenning (Reitan et al. 2012a).

Typisk for jordvernsaker er avveiningen mellom vekst og utvikling på den ene siden, og vern mot utbygging på den andre. Kommunen er planmyndighet og vedtar selv arealplaner som bestemmer hvilke områder som skal bygges ned og vernes. Innsigelse er et virkemiddel staten har for å kontrollere at kommunene følger opp det nasjonale jordvern hensynet i kommunal planlegging. Dersom en innsigelsesmyndighet mener planen strider med nasjonal jordvernpolitikk kan ikke planen vedtas før innsigelsen er løst. Om ikke innsigelsesmyndigheten og kommunen blir enige, avgjør Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Miljøverndepartementet til 2013) som siste instans utfallet av konflikten og vedtar planen.

Øvre Rotvoll i Trondheim kommune blir brukt som case i denne oppgaven. Et stort landbruksområde i kjernen av byen. Konflikten i saken har stått mellom lokalpolitikernes ønske om å omdisponere Øvre Rotvoll til boligformål, mot hensynet til nasjonale og regionale jordvernmål. I revisjonen av Trondheim kommunes arealplan 2012-2024 ble deler av området omdisponert til boligformål. Dermed har det lokale skjønnnet blitt tillagt avgjørende vekt på bekostning av statlige jordvernmål. Derfor kan man stille spørsmål om dagens plansystem med desentralisering av makt til kommunene, og ett regelverk som legger opp til et vidt lokalpolitisk skjønn fører til omdisponering av matjord?

Opgavens hovedproblemstilling er:

I hvilken grad ivaretar den norske flernivåstyringen hensynet til fellesressursen som matjord er i arealplanlegging?

For å svare på hovedproblemstillingen skal følgende underproblemstillinger belyses:

1. *Hvordan har balansen mellom statlige jordvernmål og kommunens autonomi vært i avgjørelsen av omdisponeringen på Øvre Rotvoll?*

Svaret fra problemstilling 1 leder til problemstilling 2 og 3.

2. *Hvorfor medfører stort kommunalt skjønnsrom problemer for ivaretagelse av matjorda?*
3. *Hvorfor har ikke statlig styring fungert for å ivareta matjorda på Øvre Rotvoll?*

1.3 Presisering og avgrensning

Oppgaven avgrenses til å undersøke ett konkret case. Dette gjør at oppgaven er kontekstavhengig, og fokuset ligger på hvilke utfordringer og sammenhenger som har vært aktuelle på Øvre Rotvoll. Saksforholdene ved Øvre Rotvoll omhandler vern av matjord og behovet for sentrumsnær utbygging av bolig og næring. Derfor er det disse forholdene som er i fokus i denne oppgaven.

På grunn av at jeg har valgt å gå i dybden på ett tilfelle, kan ikke resultatene generaliseres. Å gå inn i ett case vil likevel være at verdi, fordi det å gå i dybden på en sak vil muligens få frem bedre hvilke hensyn og interesser som vektlegges og vurderes i slike saker.

1.4 Oppgavens oppbygging

Oppgaven er delt inn i seks deler; introduksjon til oppgaven, metode, norsk forvaltning av landbruksjord, teoretisk bakgrunn, resultater fra caseundersøkelsen, og diskusjon og konklusjon.

Innledningsvis har jeg forklart bakgrunn for oppgaven, mål og problemstillinger, samt avgrensninger.

Metoden i denne oppgaven er i utgangspunktet kvalitativ, med noe innslag av kvantitativ forskning. Oppgaven baserer seg på intervju-undersøkelser og dokumentanalyse. I intervjuundersøkelsen er totalt 5 personer blitt intervjuet, to individuelle intervjuer og ett gruppeintervju. Dokumentanalysen baserer seg på offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, proposisjoner, nasjonale forventninger, lovverk, offentlige utredninger, samt, tilgjengelige saksdokumenter knyttet til Øvre Rotvoll. Her har jeg sett på kommuneplanens arealdel, saksdokumenter knyttet til prosessen som kommuneplanmeldinger, planbeskrivelser, vurderte utbyggingsområder, møteprotokoller m.mer.

I kapitlet om norsk forvaltning av landbruksjord blir følgende presentert; rettslig grunnlag for omdisponering av matjord, status for norsk jordvern i dag, byutviklingspress på landbruksområder og utfordringer for jordvernet. Dette er med på å sette rammene for oppgaven.

I den teoretiske delen vil jeg fremlegge ulike aspekter innen flernivåstyring, der begrunnelsene for statlig og kommunal planlegging blir presentert. Teorikapitlet vil også sette rammen for diskusjonen om hvorvidt flernivåstyring fungerer for å ivareta landbruksjord i dagens byutvikling.

I kapittel 5 blir resultatene fra dokumentanalysen og resultater fra intervju-undersøkelsen presentert. Resultatene fra dokumentanalysen har til hensikt å vise hvilke utfordringer Trondheim kommune står ovenfor i å takle den kommende befolkningsveksten og vern av landbruksjord. Dokumentanalysen skal ta for seg saksgangen på Øvre Rotvoll for å belyse hvordan forholdet mellom statlige innsigelser grunnet i vern av landbruksjorda har blitt vurdert opp mot lokalpolitisk ønske om boligbygging på Øvre Rotvoll. Resultatene fra intervju-undersøkelsen har til hensikt å vise informantenes subjektive meninger med fokus på hvordan informantene har opplevd saken, hensynet til jordvern, forholdet mellom aktørene, samt hvordan innsigelsene har fungert. De vil også støtte opp under det jeg har funnet ut gjennom dokumentanalysene. Kapitlet inneholder også en oppsummerende del, der de mest sentrale funnene fra caseundersøkelsen blir trukket frem.

I diskusjonsdelen blir underproblemstillingene diskutert opp mot teori og resultatene fra caseundersøkelsen. I konklusjonsdelen blir dette satt opp mot hovedproblemstillingen.

2 Metode

2.1 Valg av metode

Vi skiller hovedsakelig mellom to typer forskningsmetoder: kvantitative og kvalitative. I denne oppgaven har kvalitativ metode primært blitt brukt med en case-undersøkelse der intervju og dokumentanalyse er brukt for innhenting av informasjon. Kvalitative metoder bygger på teorier om fortolkning og menneskelig erfaring. Dette er ulike former for systematisk innsamling, bearbeiding og analyse av materiale fra samtaler, observasjon eller skiftelig tekst. Hensikten med kvalitative metoder er å finne ut hvordan meningsinnholdet i sosiale fenomener oppfattes av de involverte selv. Kvantitative metoder kjennetegnes av at det forholder seg til kvantifiserbare størrelser som tall og statistikk (Forskningsetiske komiteer 2010). Oppgaven har også informasjon hentet ved kvantitative metoder da det henvises til statistikk knyttet til omdisponering av landbruksareal.

Valg av metode skjer etter valgt problemstilling. I denne oppgaven er målet finne ut hvordan flernivåstyring med bruk av innsigelser fungerer som et styringsverktøy for å ivareta nasjonale jordvern hensyn i dagens byplanlegging, med fokus på ett konkret case. Oppgavens mål er i stor grad å undersøke de ulike aktørenes holdninger til bruk av innsigelse, bakgrunnen for innsigelsene og hvordan avveiningen mellom lokale ønsker og nasjonale interesser har blitt håndtert i det konkrete caset. Bakgrunnen for valg av kvalitativ metode er også at det er godt egnet for å studere tema det er lite forskning på og til å undersøke det ukjente (Forskningsetiske komiteer 2010). Dette passer fint med denne oppgavens undersøkelse der det har vært usikkerhet rundt hva undersøkelsen ville gi av svar. Som i de fleste andre kvalitative undersøkelser har eksplorerende design blitt brukt. Det betyr at veivalg i oppgaven har blitt gjort underveis i prosjektet ettersom ny forståelse innkommer. Dette har gjort at problemstillingen har blitt justert underveis (Forskningsetiske komiteer 2010).

2.2 Casestudie

Casestudie er en empirisk undersøkelse med få undersøkelsesenheter hvor man er ute etter å få en bredere forståelse av hvordan ett fenomen fungerer i praksis. En casestudie har gjerne et fokus rettet mot enkelthendelser og man er ute etter å få inngående innsikt ved det aktuelle caset (Hay 2010). Iain Hay forklarer casestudier som: «*an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class of (similar) units*» (Hay 2010 s. 81).

Casestudier har blitt kritisert for å ikke være generaliserbare når man kun undersøker få enheter. Likevel kan de ha en verdi i avdekke andre fenomener som kvantitative undersøkelser ikke makter å belyse. Casestudier har et mer analytisk formål hvor man ofte er opptatt av prosesser og årsaker til utvikling eller hendelser. Dermed kan case studier satt sammen med andre undersøkelser danne ett større bilde (Hay 2010).

Gjennom ulike dokumenter og intervjuer har informasjon om caset på Øvre Rotvoll blitt avdekket, samtidig som teori og empiriske data har vært grunnlag for å tolke informasjonen fra casestudiet. Etter hvert som jeg har jobbet med caset har jeg fått stadig ny informasjon som har gjort at problemstillinger og teori har endret seg gjennom arbeidsprosessen. Det er anvendt ulike metoder for å samle inn informasjon i denne casestudien. Relevante dokumenter som saksdokumenter og avisartikler knyttet til casen er studert, og jeg har intervjuet personer som har vært involvert i saken. Dette har gjort at jeg har fått en bred forståelse av caset.

Som utgangspunktet for valg av case hadde jeg et ønske om å finne et område med der det har vært innsigelser knyttet til jordvern. Trondheim kommune og Øvre Rotvoll ble valgt nettopp fordi det er en typisk konflikt der vekst og vern, lokalpolitikk og statlige føringer har vært sterke motstridende poler. I tillegg har omdisponeringen ført til massiv debatt og at jordvern i Trondheim virkelig har blitt satt på dagsorden.

2.3 Metodebeskrivelse

Her vil metodene for informasjonsinnhenting bli presentert og framgangsmåten forklart. Empirien i oppgaven er basert på kvalitativ metode med dokumentanalyse og intervju som innhentingsmetode.

2.3.1 Dokumentanalyse

Å bruke dokumenter har vært aktuelt for å finne empirisk materiale. Dokumentanalyser bygger på en systematisk analyse av innholdet i eksisterende kilder for å avdekke relevant informasjon om de forholdene som skal studeres (Grønmo 2004). Dokumentundersøkelser blir av Jacobsen (2005) behandlet som en kvalitativ metode, selv om den også kan finnes i form av statesikk og tall. I denne oppgaven bygger dokumentanalysen både på innhentet statistikk og skriftlige tekster fra dokumenter. Dokumentanalyser er en god metode for å bruke eksisterende data som er nedtegnet. Dette kan føre til at den er mindre spontan og mer gjennomtenkt og bearbeidet (Jacobsen 2005). Eksempler på kilder kan være internettsider, aviser, tv-programmer, brev, lydopptak og offentlige dokumenter. Begrepet dokumenter har dermed en vid betydning (Forskningsetiske komiteer 2010).

Kildene jeg har tatt i bruk har først og fremst vært offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, proposisjoner, nasjonale forventinger lovverk, offentlige utredninger som jeg anser som troverdige kilder. Jeg har også brukt tilgjengelig saksdokumenter knyttet til Øvre Rotvoll. Her har jeg sett på kommuneplanens arealdel, saksdokumenter knyttet til prosessen som kommuneplanmeldinger, planbeskrivelser, vurderte utbyggingsområder, møteprotokoller og mer.

2.3.2 Intervju

Det er ulike former for intervju man kan benytte seg av i kvalitative undersøkelser. De tre mest brukte er strukturerte, ustrukturerte og semistrukturerte. Den strukturerte følger en nøye oppsatt liste over utvalgte spørsmål-, som blir stilt på samme måte til alle informantene. Ustrukturerte intervjuer bærer mer preg av fri samtale om det bestemte temaet. Midt imellom disse finner vi semistrukturerte intervjuer som er brukt i min undersøkelse. Her er det på forhånd satt opp en intervjuguide med tema man skal gå inn på. I semistrukturerte intervjuer bør spørsmålene være formulert åpent slik at fleksibilitet i svarene øker. En av fordelene med å velge et semistrukturert intervju er at man kan føre en viss kontroll på hva man ønsker å få ut av intervjuet, samtidig som informantene får mulighet til å belyse tema som er relevant for den enkelte informanten. På denne måten blir det blir det stor mulighet for diskusjon og fri meningsutveksling, noe som har vært viktig for denne oppgaven (Hay 2010).

Jeg har i alt intervjuet 5 personer som har hatt tilknytting til caset. Informantene var en byplanlegger fra Byplankontoret i Trondheim kommune, lederen for byutviklingskomitéen i Trondheim Kommune og tre ansatte ved Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Disse vil videre bli omtalt som byplanleggeren, lederen av byutviklingskomitéen og Fylkesmannen. Planleggeren og representantene fra Fylkesmannen er valgt ut etter at saksdokumentene i tilknytting til caset var lest, der det kommer frem at de har hatt en rolle i saksbehandlingen. Lederen av byutviklingskomitéen ble valgt på bakgrunn av medieoppslag der representanten har uttrykt sin mening i saken. Intervjuene med planleggeren og lederen av byutviklingskomitéen ble gjort i form av individuelle intervju, mens intervju med representantene fra Fylkesmannen ble gjort i form av gruppeintervju av praktiske årsaker. Det har vært viktig for meg å frem informantenes individuelle meninger. Under et gruppeintervju kan det ofte skje at informantene utvikler en felles forståelse, og muligens toner ned sine individuelle forståelser (Jacobsen 2005). Jeg har ikke opplevd at dette har vært tilfellet under dette intervjuet. Det har tvert imot vært positivt å ha gruppeintervju da, informantene utfylte hverandre og diskuterte

med hverandre. I denne oppgaven blir ikke informantene navngitt. Det er likevel vanskelig å skulle anonymisere dem helt.

Gjennom intervjuene har jeg fått en bredere innsikt i hvordan planprosessen med innsigelsene på Øvre Rotvoll har fungert, og hvilke holdninger de ulike aktørene har til bruk av innsigelser i jordvernsaker i Trondheim. Intervjuene har gitt meg inngående informasjon og synspunkter i saken som ikke kommer frem gjennom saksdokumentene.

I forkant av intervjuet fikk deltakerne kort forklart tema for oppgaven via mail. Jeg valgte å ikke gi dem intervjuguiden på forhånd da, jeg ville ha mest mulig umiddelbare tilbakemeldinger. Under intervjuet har båndopptaker blitt brukt. Hvordan dataene fra intervjuet skulle bli behandlet og lagret ble forklart i forkant. Før intervjuene ble foretatt, ble det utformet en intervjuguide, slik at spørsmålene som ble stilt holdt seg til sakens tema. Deltakerne fikk like spørsmål, slik at ulikhetene i svarene deres ble lettere å sammenligne i ettertid.

2.4 Validitet og reliabilitet

Det er vanlig å stille to krav til en undersøkelse: validitet og reliabilitet. Validitet er datamaterialets gyldighet for de problemstillingene som skal undersøkes. Høy validitet kjennetegnes ved at dataene er relevante for problemstillingen. Reliabilitet er undersøkelsens pålitelighet og troverdighet. Høy reliabilitet innebærer at undersøkelsen er gjennomført på en nøyaktig måte (Grønmo 2004). Det er vanskelig å vurdere validitet og reliabilitet hver for seg fordi de begge inngår i en helhetsvurdering av prosjektet.

Når det gjelder validitet deler vi begrepet i to kategorier: intern og ekstern. Den interne omhandler om vi faktisk undersøker det vi ønsker å undersøke. Den eksterne går ut på om undersøkelsen kan ha relevans til lignende situasjoner (Jacobsen 2005). I denne oppgaven har den interne validiteten vært sterk. Informantene la ut om sine subjektive meninger og erfaringer, som etter deres meninger oppfattes som riktige og gyldige. Intervjuene ble tatt opp digitalt og nedskrevet. Nedskrivning i denne undersøkelsen kan ikke sies å være direkte sitat, da det ble enklere å foreta dette i stikkordsform. Selv om det ble nedskrevet, har jeg flere ganger gått tilbake og hørt på lydopptakene for å sørge for at det jeg skriver er riktig. Selv om validiteten til intervjuene er sterk pga. båndopptakene, er analysene på mange måter min tolkning av informantenes holdninger og meninger.

Den eksterne validiteten sier noe om hvorvidt funnet kan generaliseres. I denne oppgaven er fokuset spesielt rettet mot Trondheim kommune og saken på Øvre Rotvoll. Saken er dermed ikke en indikator på hvordan flernivåstyringen utarter seg i andre saker og i andre kommuner.

Når det gjelder reliabiliteten bør det være mulig å kunne etterprøve forskningen (Jacobsen 2005). I denne undersøkelsen kan det være vanskelig å utføre samme undersøkelse med samme resultat. Et semistrukturert intervju kan ta ulik form etter informantenes dagsform og etter hvem som intervjuer. Om intervjuet blir foretatt på et annet tidspunkt kan også ny informasjon ha påvirket holdningene til informantene. Derfor er mulighetene for svak reliabilitet til stede.

2.5 Ethiske perspektiver

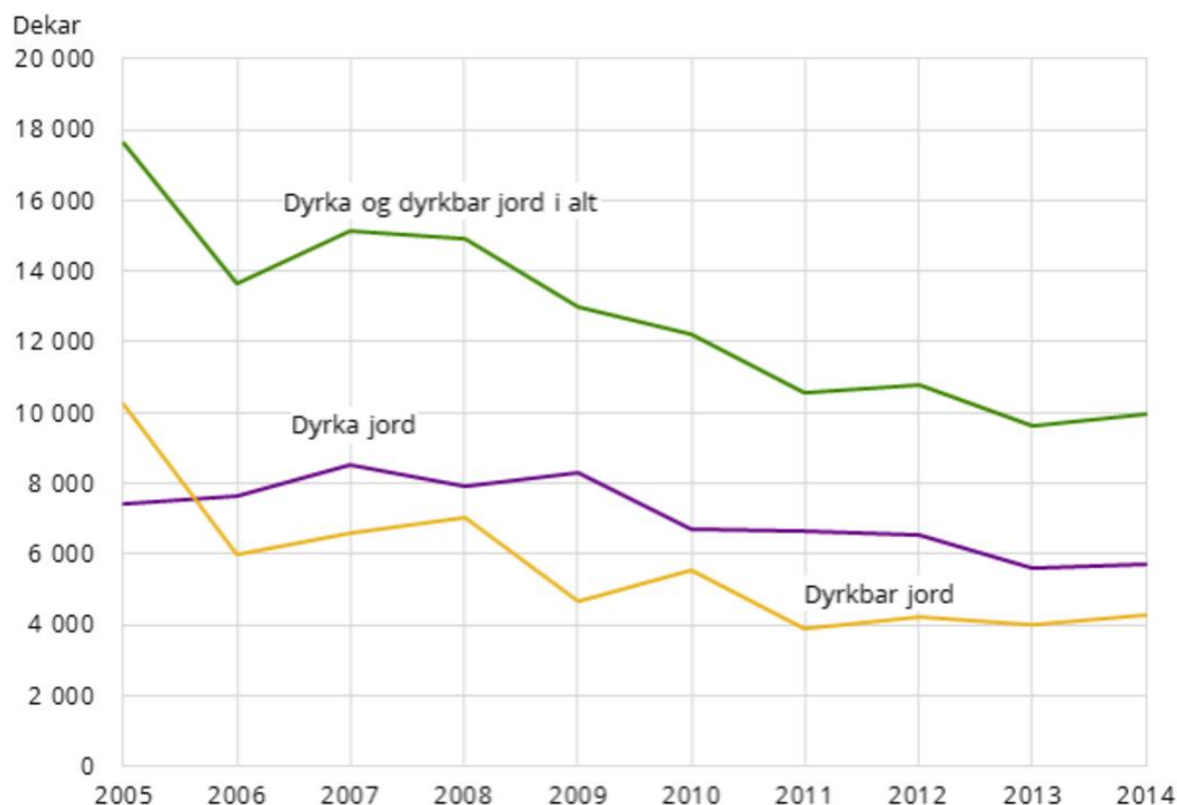
Før intervjuene ble foretatt, ble meldeskjema sendt inn til Personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS for godkjenning. Informantene i oppgaven vil bli titulert utefra yrkestitler og ikke navn. Likevel vil det være enkelt å identifisere intervjuobjektene ettersom deres arbeidssted er oppgitt. I og med at intervjuobjektene presenterer sine personlige meninger vil dette til en viss grad være problematisk. I forkant av intervjuene har deltakerne fått tilsendt informasjon om intervjuets hensikt, samt opplyst om at de vil bli referert til med yrkestittel. Informantene ble opplyst om at samtalene ville bli tatt opp med båndopptaker. Informantene hadde ulike syn på hvorvidt deres meninger skulle komme ut i oppgaven. Planleggeren og representantene fra Fylkesmannen fikk mulighet til å se over analysen for å se om det var noe som ikke stemte. Jeg fikk tilbakemeldinger med omformuleringer og rettinger fra disse. Lederen for byutviklingskomitéen uttrykte på intervju at han ikke ville legge seg bort i mine tolkninger og har dermed ikke kommet med innspill.

Denne oppgaven har utviklet seg etter hvert som jeg har samlet inn ny informasjon. Dette har gjort at problemstillingene og fokus har endret seg. Derfor har en del informasjon jeg har fått fra intervjuene, ikke blitt tatt med i oppgaven. Kort tid etter intervjuene ble besvarelsene nedskrevet og deretter ble opptakene siden blitt slettet. Nedskrivningene har også blitt slettet til slutt.

3 Norsk forvaltning av landbruksjord

3.1 Status for norsk jordvern i dag

I Norge er det under 3 % jordbruksareal. Av dette er ca 1/3 egnet til matkornproduksjon (Trondheim Kommune 2015) I perioden fra 1994-2003 har det blitt rapportert en gjennomsnittlig årlig omdisponering på over 11 400 dekar dyrka jordbruksareal. Dette gjør at behovet for vern ser ut til å bli høyere, spesielt i områder med en høy forventet befolkningsvekst. Som følge av dette ble det i 2010 satt et mål om årlig omdisponering av de mest verdifulle jordbruksarealene skulle halveres innen 2014. Halveringen ville innebære at omdisponeringen av dyrka jord måtte komme under 6000 dekar (Prop. 127 S (2014-2015)).



Figur 1: Årlig omdisponering av dyrkbar og dyrka jord. (KOSTRA 2015)

Halveringen av dyrka jord ble nådd i 2013 med 5 620 dekar (Prop. 127 S (2014-2015)) (KOSTRA 2015). I Jordbruksoppgjøret 2015 - endringer i statsbudsjettet 2015 m.m. har stortinget vedtatt nytt mål om at årlig omdisponeringen av matjord skal ligge under 4000 dekar innen 2020 (Innst. 56 s (2015-2016)). Nye tall fra KOSTRA viser at omdisponeringen for 2015 har økt til 6264 dekar (KOSTRA 2015).

På bakgrunn av det overnevnte ser vi at på tross av målene om å begrense omdisponeringen, er tallene fra 2015 høyere enn målet. Dette er problematisk når vi vet at jordbruksarealer er en begrenset ressurs i Norge. Det meste av omdisponeringen skjer områder i landet med den beste jorda og de beste klimatiske forholdene. I 2013 sto Rogaland, Østfold og Sør-Trøndelag for 30 % av samla omdisponering av dyrka jord. Mye av omdisponeringen gjelder de mest verdifulle jordressursene vi har (Trondheim Kommune 2015).

3.2 Rettslig grunnlag for Norsk forvaltning av landbruksjord

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (pbl) av 8 mai 2009 nr. 27 er det sentrale i regelverket knyttet til arealdisponering. Kommunen er ansvarlig planmyndighet og kommunestyret er kommunens ledende organ. Kommunestyret består av valgte politiske representanter for fire år av gangen som er ansvarlig for kommunal planlegging etter plan og bygningsloven § 3-3 annet ledd. Loven pålegger kommunestyret å vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Kommunestyret kan ikke delegere ansvaret for å vedta kommuneplanen, jf plan- og bygningloven §11-15. Andre organ som kommunale utvalg eller formannskapet kan utarbeide planen, men bare kommunestyret som kan vedta den.

Loven er en prosesslov som i liten grad bestemmer hva som skal besluttes, men oppstiller saksbehandlingsregler og retningslinjer for kommunens skjønn. Innenfor hovedformålet i loven om å sikre bærekraftig utvikling er det mange, dels motstridende hensyn som skal ivaretas. Loven skal sikre både bruks- og verneinteresser, og den skal bidra til at avgjørelser treffes på grunnlag av kunnskapsbaserte, helhetlige og langsiktige vurderinger. Videre står hensynet til medvirkning, fleksibilitet og hurtige avgjørelser sentralt, i tillegg til hensynet til kommunalt handlingsrom (Hanssen et al. 2015).

Kommuneplanen er på mange måter kommunens overordnede plan som skal sikre en forutsigbar og langsiktig politikk om arealbruken i kommunen. Planen har både en samfunnsdel og en arealdel. For denne oppgavens relevans, er det arealdelen som er av betydning. Arealdelen skal trekke opp hovedlinjer for arealutnyttelsen i kommunen, og vise sammenheng mellom samfunnsutvikling og arealbruk. Arealplanen skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i kommunen. Planen gjenspeiler ofte et kompromiss mellom ulike hensyn og interesser, og er av betydning for senere planer der den skal legges til grunn.

Kommuneplanens arealdel består blant annet av et plankart. Plankartet skal angi arealformål etter § 11-7 og eventuelt hensynssoner etter § 11-8. Arealformålene en plan kan vise er bebyggelse og anlegg (BA), samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, grønnstruktur, forsvaret, landbruks-, natur- og friluftsmål, samt reindrift (LNF-R) og bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone. Jordbruksarealer havnet under arealformålet landbruks-, natur-, friluftsliv- og reindriftsområdet (LNF-R). Skal et slikt område brukes til noe annet enn i tilknytting til den eksisterende jordbruksdriften, må kommunen omdisponere LNFR-område får en annen arealkategori.

Jordlova av 12. mai 1995 nr. 23 er den andre loven som går på vern av dyrka og dyrkbar mark. I jordlova § 9 er det et generelt forbud mot omdisponering av landbruksjord: *«Dyrka jord må ikkje brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikkje disponerast slik at ho ikkje vert eigna til jordbruksproduksjon i framtida»*

Loven sier eksplisitt at det er forbudt å omdisponere dyrka jord til andre formål. I andre ledd i samme paragraf er det derimot et unntak: *«Departementet kan i særlege høve gi dispensasjon dersom det etter ei samla vurdering av tilhøva finn at jordbruksinteressene bør vika. Ved avgjerd skal det mellom anna takast omsyn til godkjende planar etter plan- og bygningslova, drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, kulturlandskapet og det samfunnsgagnet ei omdisponering vil gi. Det skal òg takast omsyn til om arealet kan førast attende til jordbruksproduksjon. Det kan krevjast lagt fram alternative løysingar.»*

Derfor er ikke forbudet mot å bygge på matjord fullstendig, og kan settes til side ved utarbeidelse av kommunale arealplaner med andre arealformål. Med andre ord er bestemmelsen i §9 i jordloven styrt av kommunens arealplaner. For at kommunen skal kunne omdisponere landbruksareal til et annet formål er kriteriet at hensynet til samfunnet skal være større enn verdien av jordvernet. Dette gjør at kommunen i hvert enkelt tilfelle må vurdere jordbruksarealets tilstand og kvalitet opp mot fordelene ved å gjennomføre det aktuelle tiltaket om omdisponering (Prop. 127 S (2014-2015)).

3.3 Byutviklingspress på jordbruksarealer gjennom historien

Jordvern har lenge vært et mål for offentlig norsk politikk. Jordvern handler først og fremst om å sikre vår egen og våre etterkommeres mulighet til å dyrke mat. Beslutninger om nedbygging av jordbruksarealer blir i dag sett på som en avveining mellom langsiktig ressursbevaring i et bærekraftperspektiv og hensynet til bolig- og næringsbehov med begrunnelse i økonomisk nytte eller velferd (Saglie et al. 2006). Jeg skal her gå igjennom

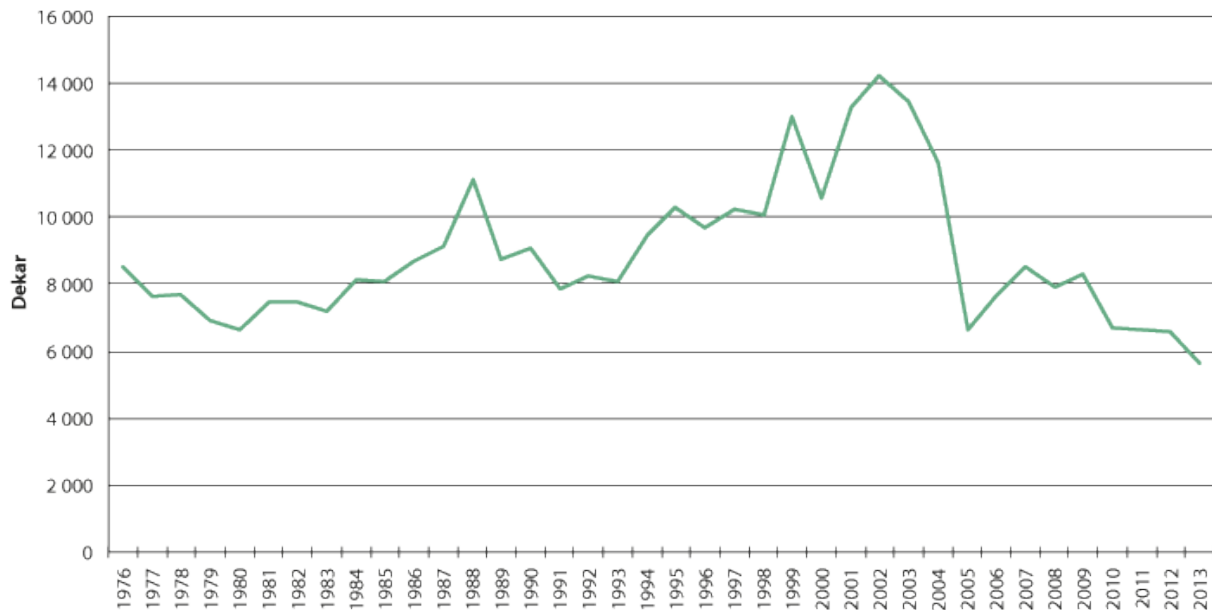
hvordan samfunnsutviklingen har satt preg på føringer og lovverk knyttet til jordvern gjennom historien.

Den beste matjorda ligger i byene og tettstedene. Grunnen for dette er at de ble anlagt da jordbruket var den største næringen i landet. I tillegg foregikk det meste av transporten på elv og sjø (Prop. 127 S (2014-2015)). Selv om ikke presset på landbruksarealet har vært like problematisk før nyere tid, kom den første jordstyreloven i 1920 og ble endret til jordlov 1928. I 1955 ble forbud mot omdisponering og deling av landbrukseiendommer innført ved ny lov (Fylkesmannen i Nordland 2012).

Når det gjelder kommunal arealplanlegging strekker den seg tilbake til etter andre verdenskrig. Det norske samfunnet utviklet seg raskt. Byene vokste og presset på arealer utenfor byen økte. Dette skapte et behov for å organisere og planlegge utbyggingen av landet. På grunn av dette fikk vi derfor den første plan- og bygningsloven i 1965, som avløste bygningsloven av 1924. På denne tiden var bebyggelsesmønsteret preget av spredt utbygging, der betydelige områder med dyrka mark ble nedbygd.

På 70-tallet ble landbruk satt ytterligere på dagordenen og jordvern fikk høyere status med innføring av ny jordlov i 1972. På 80-tallet fikk jordvern en svakere stilling. På denne tiden hadde Norge en overproduksjon av landbruksprodukter og markedsliberalistiske tanker stod høyt generelt (Fylkesmannen i Nordland 2012). I 1985 kom det også en ny plan- og bygningslov som stort sett er videreført i dagens lov av 2008.

Av figur 2 ser vi at omdisponering av landbruksjord hadde stort omfang på slutten av 80-tallet og 90-tallet under arbeiderpartiregjeringene og under Bondevik 2-regjeringen på 2000-tallet. Fra 2003–2004 har omdisponeringen gått ned til 2014, som har det laveste tallet siden registreringen startet (Prop. 127 S (2014-2015)).



Figur 2: Årlig omdisponering av dyrkamark fra 1976-2013(Prop. 127 S (2014-2015)).

I 1995 kom det en ny jordlov. Interessen for jordvern var større, spesielt i forhold til matvaresikkerhet og generelle miljøspørsmål (Fylkesmannen i Nordland 2012). Dette sees i sammenheng med innføring av nye begreper og verdier som bærekraftig utvikling som ble lansert av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling i 1987 i rapporten «Vår felles framtid» (Olderud 2015). I formålsparagrafen til pbl §1-1 er begrepet også nedfelt. Loven skal: *«fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner»*.

I vår sammenheng vil bærekraft begrepet henge sammen med hvordan man oppnår en bærekraftig byutvikling. Petter Næss definerer bærekraftig byutvikling som: *«Hvordan gi rom for vekst i bygningsmassen og forbedre folk tilgjengelighet til fasiliteter på måter som samtidig reduserer byutviklingens negative miljøvirkninger»* (Næss 2012 s. 147)

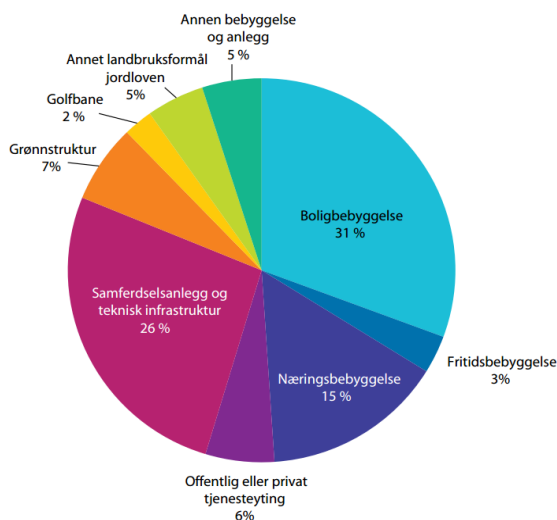
I (St.meld. nr. 31 (1992-93)) ble det lagt vekt på å drøfte nasjonale rammer for arealdisponering og utbygging i byregioner og for bruk og vern av arealressurser utenfor byene og de større tettstedene. Spesielt skulle det legges vekt på hensynet til biologisk mangfold, hensynet til utbyggingspolitikk og transportsystem, hensynet til jordvern, hensynet til estetikk og landskapsbilde og hensynet til funksjonshemmede. I denne meldingen ble også fortetting brukt som begrep: *«Med fortetting menes all byggevirksomhet innenfor dagens utbygde områder som fører til høyere eller mer effektiv arealutnyttelse»*.

Formålet med fortetting er å hindre byspredning ved å redusere transportbehovet for dermed å bidra til bærekraftig byutvikling (Næss 2012). I (Rundskriv T-5/93) rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging vedtatt 20. august 1993, er en oppfølging av det samme. Her er føringer for å bygge tett rundt sentrums og kollektivknutepunkt et mål. I forhold til jordvern hensyn står det i dokumentet:

«Utbyggingsmønster og transportsystem bør utformes slik at en unngår omdisponering av store, sammenhengende arealer med dyrka eller dyrkbar mark av høy kvalitet»

Oppsummert har byutviklingen gått i retning fra byspredning til å bygge kompakt, samtidig som jordverninteresser skal ivaretas. I et miljøperspektiv er dette bra, med tanke på fortetting rundt kollektivknutepunkt og besparelse av natur utenfor byen. I forhold til denne oppgavens relevans med fokus på jordvern i og rundt tettsteder og byer er utfordringen hvordan man skal håndtere befolkningsvekst ved å bygge en tettere by, uten at det går på bekostning av jordbruksarealer inne i byen.

Ett annet viktig moment i forhold til jordvern er at etter hvert som plan- og bygningsloven har fått større betydning i arealdisponering av landbruksjord har bestemmelsene i jordlova fått mindre betydning. Dermed er det i dag det lokalpolitiske skjønn og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven som har det største ansvaret for å verne om dyrka og dyrkbar. Ønsket utvikling om kompakt byutvikling, gjør at sentrumsnære jordbruksarealer er utsatt for et kontinuerlig press til utbyggingsformål. Av figur 3 ser vi at det er formål som boligbebyggelse, infrastruktur og næringsbebyggelse som ikke lar seg tilbakeføre til landbruksformål det er flest omdisponeringer til.



Figur 3: Omdisponert areal etter plan- og bygningsloven og jordlova fordelt på formål i perioden 2010-2013. Prosent.(Prop. 127 S (2014-2015))

3.4 utfordringer for jordvernet

Norge har i dag lite behov for å kunne produsere egen mat. Handel på tvers av landegrensar, gjør at omdisponering av matjord ikke har store konsekvenser. Klimafremskrivinger viser til at produksjonsforholdene for mat i verden vil bli forverret. I tillegg til dette øker befolkningen i verden og dermed også forbruket. Dette gjør at det slett ikke er sikkert at Norge kan belage seg på å importere mat om 50 eller 100 år. Det er derfor problematisk når politikere ikke ser at de selger landets største kornlager til private aktører som vil bygge leiligheter. Det ser ut som om holdningen er at de økonomiske fordelene man har av å bygge på matjord er av større verdi en landets kanskje viktigste ressurs for fremtiden (Storstad & Flemsæter 2014).

En annen påstand er at folk flest ikke ser verdien av å ha jordbruksarealer i byen, men at tilgangen på friluft og rekreasjonsområder er viktigere. Særlig er blir markagrensa sett på som hellig mange steder og har derfor et indirekte sterkere vern mot utbygging enn landbruksarealer. I tillegg til dette blir jordvern ofte oppfattet som noe gammelmodig og idealistisk knyttet til opprettholdelse av norsk landbruk (Falleth & Sogn 2013).

I studien Spredt utbygging og jordvern: om omfang og drivkrefter bak bygging på jordbruksarealer fra Norsk institutt for by- og regionalforskning 2013, slår det fast bøndene selv er en viktig grunn for omdisponeringen. Verdien av eiendommen er ofte større ved salg til omdisponering enn ved å drive jordbruksdrift. Dette gjør at grunneierne gjerne vil få eiendommen omdisponert og solgt til private utbyggere (Lund-Iversen et al. 2013). I byer med stort utbyggingspress kan en grunneier tjene flere millioner per dekar. Derfor er det forståelig at mange grunneiere fristes. I tillegg er lokalpolitikeres fokus på økonomi, vekst, utvikling og gjenvalg gjenstand for avgjørelser som favoriserer økonomisk vekst på kort sikt på bekostning av langsiktige ressursutnyttelser (Saglie et al. 2006). Ofte er det slik at kommunen støtter utbyggerinteressene, mens de statlige og regionale myndighetene har stått for verneperspektivet (Saglie et al. 2006).

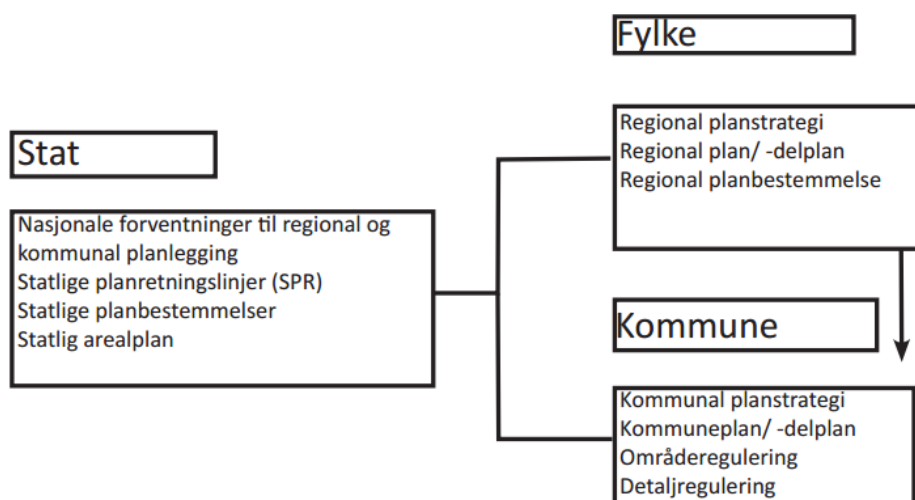
Alt dette fører til en påstand om at jordverninteresser er av en karakter som ganger hele samfunnet, men som likevel ikke blir tatt nok seriøst. Det er ofte sterke lokale krefter som vil omdisponere matjorda. Dette gjør at statlige styringsmekanismer som klage og innsigelsesrett er helt nødvendig for å kunne kontrollere kommunens selvbestemmelsesrett (Reitan et al. 2012a).

4 Teoretisk bakgrunn

4.1 Flernivåstyring i arealplanlegging

Flernivåstyring handler om forholdet mellom lokaldemokrati og nasjonal styring. Det er et spenningsforhold som omfatter oppnåelse av nasjonale mål på den ene siden, og kommuners selvstyre på den andre (Reitan et al. 2012b). Norge er en enhetsstat. Det vil si at det lokale selvstyret må fungere innenfor rammene satt nasjonalt. Kommuner og fylkeskommuner er formelt sett likestilte, og er derfor ikke en del av den hierarkiske statsforvaltningen. De er ikke underlagt andre organer enn Stortinget, med mindre det følger av lov (Kommunal- og regionaldepartementet 2012).

Flernivåstyring blir definert av Hansen som: «*Hvordan politiske vedtak og tiltak utformes gjennom nettverk av offentlige institusjoner og private aktører på ulike styringsnivåer - fra overnasjonale til lokale organer*» (Hansen 2014). Tanken er at spredning av makt, der forvaltningsoppgaver er lagt til ulike geografiske nivå, er et effektivt styringsverktøy for å sikre gjennomføring av politiske tiltak. Det er viktig å forstå at det dreier seg om en toveis prosess der partene er likeverdige, selv om de i praksis er satt inn i et hierarkisk system. Innen offentlig styring og planlegging snakker vi gjerne om vertikale og horisontale prosesser. Kort sagt har vi i Norge tre nivåer som styrer. Det er staten, fylkeskommunen og kommunen. Staten setter føringer for hele landet, som setter rammer for fylkeskommunen og kommunen. Fylkeskommunen og kommunene er geografisk avgrenset og bestemmer lokalt.



Figur 4: Flernivåstyring i arealplan.(Fiskaa 2012)

Hensikten med statlig styring er å sikre at kommunene og fylkeskommune ivaretar nasjonale mål ved å legge deler av de statlige forvaltningsoppgavene på lavere nivå. Konstitusjonelt er kommunene opprettet som en underordning av den lovgivende makt og skal styres gjennom statlige styringsverktøyer. Dette er et hierarkisk styringssystem eller top-down styring (Reitan et al. 2012b).

Statlig styring i arealplanlegging skjer i første omgang gjennom lovene stortinget har vedtatt som er juridisk bindende. I planlegging vil det først og fremst være reglene i plan- og bygningsloven som bestemmer hvordan staten kan styre kommunenes forvaltning gjennom prosessene loven legger opp til. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlig arealplan er også viktig for statlig styring. Nasjonale forventninger skal legges til grunn i kommunens planlegging etter loven. Statlige planretningslinjer er en konkretisering av de nasjonale forventningene. Den viktigste nasjonale forventningen knyttet til planleggingen er nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging som blir utarbeidet hvert fjerde år for å legge føringer for en bærekraftig utvikling. I forhold til jordvern kan vi trekke frem statlig planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, der blant annet føringer for å ta vare på god matjord kommer uttrykkelig frem (Kommunal og moderniseringsdepartementet 2008).

Fylkeskommunene har til oppgave å forvalte regional planlegging. Dette omfatter regional planstrategi, regional plan og regional planbestemmelse. Regional planlegging skjer under folkevalgt styring og statlig kontroll og skal stimulere utviklingen i regionen, både for miljø og samfunn (Higdem 2012).

Kommunal planlegging er som tidligere vist styrt etter plan- og bygningsloven. Kommunene har ansvar for å sikre at viktige nasjonale og regionale hensyn til en hver tid kommer med i planvurderingene og blir ivarettatt. Det er kommunestyret som har ansvar for ledelsen og skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan (områderegulering og detaljreguleringsplan).

4.1.1 kommunens autonomi

Kommunens autonomi handler om kommunens frihet til å bestemme i saker som berører deres innbyggere. Eller som Smith definerer det som: frihet til å velge andre løsninger enn de som blir valgt i andre kommuner (Smith 2003).

Vi bruker gjerne ordet kommunalt selvstyre om kommunens autonomi. Selv om synet på at kommuner har selvstyre er godt etablert i Norge, har vi i motsetning til andre land ikke dette nedfelt i grunnloven. Slik forvaltningssystemet er forklart ovenfor er det tydelig at nasjonale målsetninger skal og må ivaretas på lavere nivå. Ulike måter staten kan påvirke kommunene på er ved lovgivning, finansielle øremerknings, statlig krav og forventninger. Det kan begrenses av den økonomiske situasjonen og markedet, av innbyggerens krav og forventninger til kommunen, og av kommunens egen politikk og vedtak med langsiktige bindinger. I denne sammenheng er det begrensninger staten pålegger kommunens handlingsrom det fokuseres på. Kommunene skal ikke ha full autonomi og selvstendighet, men skal fungere innenfor rammen av nasjonalstaten. Dette taler for at kommunene i praksis er lokale statorganer heller enn autonome enheter (Smith 2003). Det er viktig å poengtere at det heller ikke er noen andre lover som entydig taler for en lokal autonomi. I kommunelovens § 1 står det: *«Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. loven skal sikre en rasjonell og effektiv forvaltning der virksomheten skal utøves innenfor rammen av det nasjonale fellesskap».*

Kommuneloven er en vanlig lov, det gjør at lovens stadfestelse av lokal folkestyre kan overprøves gjennom en annen lov. Skulle kommunens folkestyre hatt rettsvern, måtte det vært nedfelt i grunnloven. Dermed er det vanskelig å hevde at kommuneloven § 1 kan erstatte grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre (Smith 2003). Likevel gjør stadfestelsen av kommunene som selvstendige rettssubjekter at statsforvaltningen må ha hjemmel i lov for å kunne styre kommunene (Reitan et al. 2012c).

Selv om Norge ikke har noen konstitusjonell selvstyretrett har Norge bundet seg til Det europeiske charter om lokalt selvstyre. Dette gjør at Norge har bundet seg til alle delene i traktaten som skal sikre lokalt selvstyre (Smith 2003). Norge har også i innstillingen fra Kommune- og fylkesinndelingsutvalget fastlagt at *«det overordnede målet for en reform av*

kommune- og fylkesinndelingen bør være å skape en inndeling som legger grunnlag for et reelt lokalt selvstyre innen rammen av det nasjonale fellesskap» (NOU 1992:15: 43). Dette gjør at Norge på mange måter har selvstyret sterkt vektlagt, til tross for at dette skal skje innenfor rammene av nasjonal styring (Reitan et al. 2012c) (Smith 2003).

Det er flere begrunnelser for at kommunene skal ha lokal autonomi eller selvstyre.

Kommunens selvstyretett bygger på de lokaldemokratiske prinsippene autonomi, demokrati og effektivitet. Autonomibegrepet brukes om kommunens frihet i politikktutforming til å velge løsninger som passer best for den selv (Hansen et al. 2009). I kommunesektorens organisasjons temahefte om lokalt demokrati og kommunal selvstyre står det: «*Ofte er det publikum som best vet hvor skoen trykker, og som kan si mer om hva som vil fungere og ikke fungere*» (Kommunesektorens organisasjon 2014 s. 11) Når innbyggerne selv får mulighet til å påvirke, vil det bli mer meningsfullt å delta, og mulighetene for å oppnå lokal tilpasning og effektivitet økes (NOU 2005: 6). Derfor vil lokaldemokrati gjøre at innbyggerne lettere engasjerer seg som borgere og lettere slutter opp om lokalpolitikken. Hensikten er at borgerne ikke bare skal ha rollen som brukere av offentlige tjenester, men være med å forme dem. Dette er knyttet opp til betalingsviljen: folk er mer villige til å betale for noe de selv vil ha (Myrvold & Lorentzen 2006).

I forhold til planlegging vil kommunens autonomi handle om kommunens mulighet til å prioritere mellom ulike hensyn i arealdisponering. Baldersheim (2004) skriver om ulike grunner for lokal autonomi. En av dem er det han omtaler som naturrettslig posisjon. Dette er behovet for å sette rammer for staten slik at staten ikke kan utvikle seg til et enevelde. Dette er i slekt i subsidiaritetsprinsippet, som sier at staten ikke skal ta på seg oppgaver som kommunen kan løse like bra. Lokal autonomi innebærer ikke bare muligheten for regionale eller lokale myndigheter til å tilpasse seg føringer staten pålegger dem, men også gir myndighet til å sette premisser for statlig virksomhet lokalt. Påvirkningene skal gå begge veier i og med at kommunene har rett til å overprøve nasjonale mål i sine planer. Da snakker vi om bottom up- styring som preges av lokal mobilisering og lobbyvirksomhet (Reitan et al. 2012a)(Hansen et al. 2008).

I forhold til demokratihensynet legger kommunens selvstyretett vekt på innbyggernes medbestemmelsesrett i saker som påvirker dem. Det lokale selvstyret er en verdi i seg selv fordi et lokalt styre gir nærhet til dem de skal ta beslutninger ovenfor. Dette gjør at det blir en bedre forståelse for innbyggernes ønsker. I tillegg til dette har det lokale selvstyret en verdi

fordi flere kommuner sammen gir et større bilde på ulike utfordringer over hele landet, enn det nasjonale demokratiet gjør alene (NOU 2005: 6).

Når det gjelder effektivitet er det to forståelser ifølge (Hansen et al. 2009). Det ene er allokeringseffektivitet og den andre er systemeffektivitet. Allokeringseffektivitet blir i denne sammenheng koblet mot autonomien fordi det er lokale styringsorgan som er best egnet til å ta effektive avgjørelser fordi de kjenner kommunenes situasjon best (Innst. 300 S (2013–2014)). Effektivitet kan også forstås som systemkapasitet der tanken er at større enheter kan gi billigere og bedre enheter. Dette støtter opp under statlig styring. I forhold til det lokale selvstyret er det gjerne den andre veien det kan forstås. Om kommunene i mindre grad blir begrenset av statlig inngripen vil planprosessene gå fortere og den lokale autonomien bli styrket.

4.1.2 Begrunnelser for statlig styring

Begrunnelsene for statlig styring er flere, men er særlig begrunnet i hensynene til likhet og ivaretagelse av ressurser av kollektivt gode (Vold & Reitan 2012). Kjellberg (1991) peker på hensynet til likhetsidealet, ivaretagelse av rettsikkerheten i samfunnet og behovet for å styre kommunene slik at nivået på enkelte tjenestetilbud blir ivaretatt for hele landet (Kjellberg 1991). Ulike kommuner har ulikt inntektsgrunnlag og forskjellig demografi, reiseavstander og lønnsnivå. Dette gjør at kostnadene med å opprettholde tjenestetilbud er forskjellig fra kommune til kommune. Ved hjelp av statlige styringsmekanismer ovenfor kommunene kan disse forskjellene balanseres. Disse er rettslige påbud, finansielle ordninger og verdimesig påvirkning. De rettslige virkemidlene stiller krav til kommunale vedtak og oppstiller hvilke hensyn og oppgaver som skal ivaretas. De finansielle virkemidlene består i finansielle kontrollordninger og tilskuddsordninger som staten kan benytte for å få i gang ny virksomhet i kommunene eller for å støtte opp om eksisterende virksomheter. Ved rammetilskudd kan staten omfordele, samtidig som effektivitetsgevinsten ved lokalt selvstyre opprettholdes. Den verdimesige påvirkningen, er tiltak der staten påvirker kommunene gjennom informasjon og råd (Kjellberg 1991).

I vår sammenheng ligger fokuset på de rettslige kravene staten pålegger kommunene i å verne om interesser som ofte blir oversett eller ikke hørt lokalt. Eksempler er å verne om utrydningstruede dyrearter, ønske om fri ferdsel i strandsonen, eller for denne oppgaven: vern av landbruksjord mot nedbygging.

4.2 Plassering av årsak/virkning i et principal-agent forhold

Problemet med flernivåstyring er at det ikke finnes noen klart definerte overganger mellom hvor de starter og hvor de slutter. Naustdalslid tar opp problemet dette kan medføre for miljøproblemer i NIBR-rapporten Miljøproblema som styringsmessige nivåproblem. I figur 5 skiller han mellom to dimensjoner for hvilken grad miljøproblemene blir skapt konsentrert eller lokalt.

| | | Problemgenerering | |
|--------------------------|-------------|-------------------|--------|
| | | Konsentrert | Spredt |
| Fordeling av miljøskader | Konsentrert | A | B |
| | Spredt | C | D |

Figur 5: Type miljøproblem. Årsak og virkning. (Naustdalslid 1992)

Naustdalslid (1992) vil med modellen forklare hvordan miljøproblemer ikke ser kommunegrenser og landegrenser. Problemet er at det ofte er på nasjonalt eller internasjonalt nivå miljøproblemene kommer til syne, når det er på lokalt nivå skadene oppstår.

Dimensjonen spredt og konsentrert går på hvordan miljøproblemene oppstår. Med spredt mener han miljøproblem som er vanskelig å avgrense og lokalisere i tid og rom. Dette kan f.eks være utslipp av miljøgasser til atmosfæren fra trafikk, industri og husholdninger verden over. Med konsentrert refererer han til miljøproblem forårsaket av det lokale. Eksempler på dette er kloakkutslipp fra en bestemt by, eller støy fra en bestemt vei. På den andre dimensjonen skiller Naustdalslid mellom ulike typer miljøproblem etter hvor skadene fordeler seg konsentrert eller spredt.

Naustdalslid stiller opp fire kategorier av miljøproblem:

Kategori A tilsvarer lokale problem, hvor både årsak og virkning har opphav innenfor en kommune eller et avgrenset område. Eksempel på dette kan være støy fra trafikk som kun berører innbyggerne i kommunen.

Kategori B er der årsaken stammer fra flere kommuner i et område, men virkningen ender opp i en annen kommune. Eksempel på dette kan være kloakk fra flere kommuner som blir slipt ut i et vassdrag, som en annen kommune er ansvarlig for. Dette gjør at både fordelene for kommunene som slipper ut kloakk blir konsentrerte og ulempene for kommunen med ansvar blir konsentrert.

Kategori C representerer tilfellene hvor årsaken er generert lokalt, men virkningen fordeler seg i et område lagt utenfor kommunen.

Kategori D omfatter det typiske allmenningens problem. Her er både årsaken og konsekvensene spredt, og konsekvensene går ut over alle.

Problemet skissert ovenfor kan sees i sammenheng med dagens styring der nasjonale miljømål skal bli ivaretatt gjennom rammestyring til kommunene. Dette omtales som ett principal agent-forhold, der en part utfører noe på vegne av en annen part. Ofte er det slik at disse har motstridene interesser de forsøker å ivareta. Problematisk er at agentens handling påvirker resultatet til principalen og har derfor betydning for det principalen vil oppnå. Agenten har ofte tap eller nytte av det som blir gjort, derfor vil partene jobbe mot hverandre (Hagen 1992). I forhold til flernivåstyring er staten principalen og kommunen agenten. Ordet desentralisering blir ofte brukt om denne situasjonen.

Naustdalslid skriver at det er to forhold som må være oppfylt for at kommunen skal oppfylle målsetningene til et overordnet organ. Det ene er mulighet til å utføre tiltaket, og det andre er egeninteressen i å nå målet. I forhold til miljøproblem er det ofte slik at kommunene og staten har ulike verdier de ønsker å ivareta. Problematisk i forhold til offentlig styring er at staten ikke har kun ett fokusområde de ønsker å ivareta. I forhold til planlegging skal staten f.eks både forsøke å legge til rette for nye effektive veier, samtidig som vern av dyrka mark skal ivaretas etter statlig bolig- areal og transportplan. Kommunene vil også ofte ettergå innbyggernes ønsker. Om innbyggerne i denne sammenheng ser på effektive veier som mer viktig enn å verne om landbruksjord, må ofte dyrka mark vike (Naustdalslid 1992).

Problemet slik Naustdalslid (1992) ser det er at kommunene er mer motiverte til å ettergå problemene som fører til lokale problem i kategori A og B. Kommunene har begrenset med ressurser og vil i størst mulig grad forsøke å utnytte ressursene til innbyggernes fordel. En av motivene for lokalpolitikk er velgeroppslutning for å realisere velferdsgoder. På 50- og 60-tallet var dette aktuelt, da politisk styring førte til økonomisk vekst i form av materielle goder. I forhold til miljøproblem er dette problematisk i dag fordi offentlig styring som styrer i retning av å løse dette truer etablerte velferdsgoder. For eksempel vil staten i dag forsøke å begrense privatbilisme og hindre spredt boligutbygging. Dette målsettinger som i en grad begrenser innbyggernes muligheter, som gjør at lokalpolitikk i den retningen kan gå ut over politikernes vilje til ettergå nasjonale målsettinger (Naustdalslid 1992).

4.3 Allmenningens tragedie

Allmenningens tragedie er et begrep som brukes om farene av å utnytte knappe og uregulerte naturressurser sterkere enn det som er samfunnsøkonomisk gunstig. Begrepet har mest blitt brukt innenfor miljødebatten, men kan også brukes om andre samfunnsproblem.

Allmenningens tragedie har blitt en viktig del av debatter innen forholdet egeninteresse og allmenninteresse, og om legitimering av statlig styring (Cappelen 1999).

Garrett Hardin var den første som brukte begrepet i en artikkel i Science om «The Tragedy of the Commons» i 1968. Han beskriver at allmenningens tragedie oppstår når det finnes fellesgoder som alle har tilgang til, men som ingen bestemmer over alene, der bruken er basert på gjensidig tillit og normer for bruk. Allmenningens tragedie handler om bruken av en ressurs der det er konkurranse om ressursene, uten definerte eiere (Berge 1991). Begrepet beskriver at den enkelte aktør kun vil regne med sin egen fortjeneste, og ikke summen av alle enkeltinngrepene. Allmenningens tragedie oppstår når aktørene bruker en ressurs til egen vinning, der kostnadene ved bruken fordeles på alle. I dette oppstår det ett problem der ingen tar helhetlig ansvar og ressursen utnyttes til den er ødelagt eller oppbrukt. Eksempler som illustrerer dette er overfiske eller forurensning. Her vil hele verden lide under at fiskebestanden er redusert og klimaproblemene øker, der det er en forhåndsvits liten gruppe som drar nytte av godene til egen vinning.

Hardin beskriver fenomenet med ett eksempel i sin artikkel. I et mindre samfunn er det et fellesbeite som alle bøndene er avhengig av for å opprettholde produksjonen av mat. Beitet har en øvre kapasitet. Så lenge denne kapasiteten ikke overskrides er det ingen problemer. Om beite blir overbelastet fører det til at beitet blir ødelagt. Grunnen til at beitet blir overbelastet er den enkelte bondes mulighet til å øke sin egen produksjon ved å sette inn flere kyr. Når alle bøndene ser denne muligheten vil beitetets kapasitet bli brukt opp. Med dette er det både ett positivt og ett negativt element. Det positive er at den enkelte bonde har mulighet til å øke sin egen fortjeneste ved å sette inn flere kyr. Det negative er at beitetets kapasitet blir ødelagt, noe som vil gå ut over de andre bøndene (Hardin 1968).

En av grunnene til at allmenningens tragedie oppstår, er frihet. Frihet i en allmenning fører for Hardin til katastrofe fordi mennesker er rasjonelle individer som alltid vil gå etter egeninteresse, som fører til problemer for gruppen som helhet (Cappelen 1999) (Hardin 1968). Man kan stille seg spørsmålet om mennesker selv ikke vil kunne forstå konsekvensene av overforbruket og stoppe i tide. Hardin argumenterer for at mennesker er ett resultat av

evolusjon der stadig flere mennesker blir født med evne til å fornekte at det samfunnet vi lever i er på vei mot katastrofe. Hardin argumenterer for at måtehold og moral ikke eksisterer, dermed er det umulig for mennesker å forvalte en allmenning basert på kun samarbeid. Dette har blitt kraftig kritisert, der flere hevder at problemet kan løses gjennom samarbeid (Cappelen 1999) (Hardin 1968).

Hardin beskriver to måter problemet kan løses på. Den ene er å privatisere allmenningen. Hardin så at hvis fellesbeite til bøndene ble oppdelt og bøndene fikk hver sin del i privat eie ble ikke beitet overbelastet. Ved å gjøre dette ville ikke bøndene sette inn flere dyr på beitet enn det tålte, fordi det ble tydeligere at overbeitingen gikk ut over egen mulighet for produksjon. Den andre løsningen er å overlate styringen av beite til statlig makt. Om bøndene overholdt statens regler for forsvarlig bruk av beite, vil ikke beite heller bli overbelastet (Hardin 1968) (Cappelen 1999). Hardin skriver i artikkelen at tvang er et skittent ord for de fleste liberale som mener at det er et resultat av uansvarlig byråkrati. Hardin mener at det ikke trenger å være silk: «*The only kind of coercion I recommend is mutual coercion, mutually agreed upon by the majority of the people affected*». Han mener at tvang kan være den riktige løsningen om det er gjensidig tvang, gjensidig avtalt av de som er berørt (Hardin 1968). Med dette tillegger Hardin demokratiet stor betydning i avgjørelsene om hvordan ressursene skal forvaltes.

Det er vanskelig å trekke klare linjer mellom Hardins eksempel og denne oppgavens relevans. Flernivåstyring er langt mer komplisert og kommunens areal kan ikke sammenlignes med allmenningen. Det teorien imidlertid kan bidra med er å eksemplifisere hva som skjer med overforbruk av en ressurs som fører til tragedie.

4.4 Mindre åpenhet og mer effektivitet i planleggingen?

Plansystemet har de siste årene blitt utfordret av privat og prosjektdrevet initiativ. Dette har gjort at forvaltning av arealer er satt under press for å få til kortsiktige og effektive prosesser (Holsen 2007). Jeg skal her gå igjennom hvilke endringer som har skjedd i Norge fra den første bygningsloven av 1965 til i dag som er med på støtte opp om denne utviklingen.

Holsen (2007) peker på spesielt to forhold som har bidratt til endringer. Det ene er en overgang fra bolig og næringsutvikling gjennom by- og tettstedsvekst (urban sprawl) til fokus på fortetting og transformasjon. Det andre er overgangen fra government til governance, med en planlegging styrt av private initiativ (Holsen 2007).

Lovene fra 1965 og 1985 hadde begge til hensikt å regulere forvaltning av arealressurser, og ikke bare fungere som en bygningslov som loven fra 1924 (Falleth & Saglie 2012).

Planlegging etter disse lovene var i utgangspunktet knyttet til velferdsøkonomiske hensyn som skulle styres av det offentlige. Hensikten var å styre bruken av arealer som en begrenset ressurs på en måte til beste for samfunnet, og da særlig for de dårligst stilte og for å bedre en usunn by (Holsen 2007). Loven fra 1985 hadde i tillegg andre miljøhensyn vektlagt. Av loven fra 1985 ble det dessuten viktigere å sikre demokratiske prinsipper ved at planlegging ble et viktig virkemiddel i politikken. Myndighet til å vedta kommunale planer ble nå lagt til kommunene og dermed ble lokaldemokratiet forsterket (Falleth & Saglie 2012).

Med loven fra 1985 ble også hensynet til «offentlighet, informasjon og samråd» vektlagt og kan begrunnes med demokrati, men også effektivitet i planprosessene. Hensikten var at deltakelse, samarbeid og åpenhet ville gi større muligheter for en effektiv planprosess (Falleth & Saglie 2012). Effektivitet kan bli sett på fra to vinkler. Den ene er effektivitet som i å oppnå et planresultat gjennom inkluderende planprosesser og den andre er tidseffektivitet der frister for planoppgaver er sentralt. I denne sammenhengen er det tidseffektivitet som er sentralt (Falleth & Saglie 2012). For å støtte opp om dette ble det i 2003 innført tidsfrist på tre måneder på plansaksbehandlingen i kommunene, og det ble innført begrensninger i klage- og innsigelsesretten (Falleth & Saglie 2012).

En av grunnene for å støtte opp om denne effektiviteten var at det på 80-tallet ble mulighet for private aktører å utarbeide egne reguleringsplaner til politisk behandling i kommunen. I utbyggerbransjen er det viktig at planprosessene er raske, forutsigbare og fleksible for å gjøre utbyggerprosjekt realiserbare og trygge å investere i. Med denne ordningen kan kommunene sette bort en del av arbeidet sitt til utbyggerne som ofte har større økonomiske ressurser og vilje til å gjennomføre utbyggingsplaner enn det kommunen har (Falleth & Saglie 2012). I dag blir omtrent 90% av alle detaljreguleringsplaner utarbeidet av private aktører i de største byene. Dette er ett resultat av markedsorientert eller nyliberalistiske idealer i planlegging og samfunnet for øvrig, ofte omtalt som New Public Management. Ideologien søker å støtte opp under privat næringsliv og i et byutviklings perspektiv vil det være markedskrefter som vil styre utviklingen (Hanssen et al. 2015) Denne utviklingen samsvarer med utviklingen i offentlig sektor med nye samarbeidsformer med private aktører som løser offentlige oppgaver. Utbyggerne har på bakgrunn av denne endringen i stor grad fått oppgaven med å skaffe utbyggingsareal, regulere arealene og finansiere utbyggingen selv for å iverksette sine planer. Dette gjør at maktbalansen har blitt forskjøvet, noe som gjør at utbyggere ofte kan få

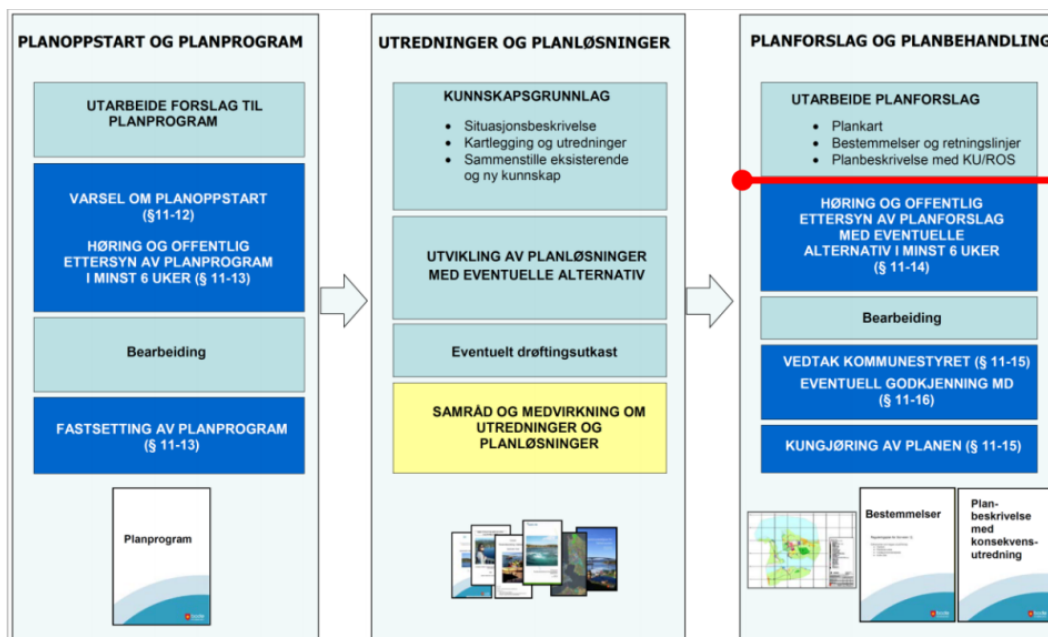
planene sine realisert så lenge de er i tråd med politiske ønsker. Dermed er det uklart hvem som har makt i planlegging og dette svekker planleggingens legitimitet (Falleth & Saglie 2012).

4.5 Innsigelser

En innsigelse markerer en konflikt mellom kommunen og en annen myndighet som må løses før planen kan godkjennes. Innsigelse vil si at et berørt statlig og regionalt organ, annen berørt kommune og Sametinget kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, og dermed nekte kommunenes egengodkjenning. Innsigelser er dermed en del av flernivåstyringen med statlig styring ovenfor kommunene. Om en innsigelse blir fremmet, faller kommunens kompetanse til å gjøre bindene planvedtak bort. Kommunen blir da enten avhengig av å bli enig med innsigelsesmyndigheten i saken eller å overføre myndigheten til å vedta planen til kommunal og moderniseringsdepartementet (Rundskriv H-2/14).

En forutsetning for å kunne fremsette en innsigelse er gode og ryddige planprosesser. I plan- og bygningsloven er det en rekke rammer kommunen må forholde seg til for å kunne vedta bindene arealplaner. Blant annet følger dette av bestemmelser om medvirkning, samarbeid, og sikring av offentlighet og informasjon etter kapittel 5 i pbl. Innsigelsessystemet er avhengig av at har foregått en saksbehandling med medvirkning og samarbeid mellom sektormyndighetene, fylkeskommunen og kommunen der alle interesser blir belyst.

Det er spesielt to begreper som er vesentlig å forstå i planpraksisen med innsigelser. Den ene er varsel om innsigelse og den andre er fremsettelse av innsigelse. Varsel om innsigelse brukes i fasen før planen legges ut til høring og offentlig ettersyn. Et varsel om innsigelse innebærer kun at en innsigelsesmyndighet sier ifra til kommunen om at de vil fremme innsigelse til et planforslag, dersom forslaget legges ut til offentlig ettersyn med den samme løsningen (Plathe et al. 2012).



Figur 6: hovedfasene i en kommuneplanprosess (Plathe et al. 2012)

Selve innsigelsen skal fremsettes i forbindelse med høringen av planforslaget og før høringsfristen løper ut, der den røde streken i figur 6 er merket.

Det er viktig at det bare fremmes innsigelse der det er nødvendig for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser eller andre interesser av stor samfunnsmessig betydning. I pbl § 5-4 siste ledd står det at innsigelser skal være grundig begrunnet ut ifra vedtatte nasjonale og regionale mål, rammer og retningslinjer. Innholdet i begrunnelsen mot planforslaget skal være knyttet til innsigelsesmyndighetens område. F.eks Riksantikvaren kun fremme innsigelse til planer som berører kulturminner og må kunne dokumentere hvilke nasjonale og regionale føringer innsigelsen støtter opp om. Hvis dette ikke er oppfylt, vil det ikke være grunnlag for innsigelse. Typiske føringer er lover, stortingsmeldinger, statlige planbestemmelser, statlige planretningslinjer, regionale planer og rundskriv (Rundskriv H-2/14). Generelle nasjonale og regionale føringer er ikke tilstrekkelig nok å henvise til, det må gjøres en konkret vurdering av hvilke forhold det siktes til og som det er nødvendig å fremme innsigelse på.

I (Rundskriv H-2/14) listes det opp ulike temaer som kan være grunnlag for innsigelse. Listen er ikke uttømmende. Fra fylkesmannen er det typiske innsigelsesgrunnlag: forurensning herunder støy, lokalluft og klima, vannmiljøkvalitet, naturmangfold, landskap, friluftsliv, strandsone, samordnet areal- og transportplanlegging, kjøpesenter, tilstrekkelig boligbygging.

For fylkeskommunen er det kulturminne-, kulturmiljø- og landskapshensyn, friluftsliv, samordnet areal- og transportplanlegging, kjøpesenter, regional plan eller planstrategi.

I en innsigelsessak skal partene først prøve å komme frem til enighet seg imellom. Dersom dette ikke leder frem kan saken forsøkes løst gjennom mekling hos Fylkesmannen. Om saken ikke løses gjennom mekling skal Fylkesmannen sende oversendelsesbrev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, der det skal gis en samlet vurdering av interessene i saken. Før regjeringsskifte i 2013, var denne myndigheten lagt til Miljøverndepartementet.

Når departementet tar over starter ikke behandlingen på nytt, men kompetansen til viderebehandlingen flyttes. Om planen er knyttet til et avgrenset område, kan kommunen vedta deler av planen som det ikke er rettet innsigelse til. Departementets vedtak ikke kan påklages (Rundskriv H-2/14).

I forhold til denne oppgavens tema, er det interessant å se om det er innsigelser preges av å få medhold eller ikke. Anne Maren Aabø konkluderer i sin masteravhandling med at kommunen har gode sjanser for å bli hørt når innsigelsen blir behandlet hos departementet. Hun skriver at innsigelsesmyndigheter får medhold i bare halvparten av sakene som fremmes og kommunen får helt eller delvis medhold i resterende halvpart (Aabø 2012). Dette gjør at man kan stille seg spørsmål om innsigelsessystemet fungerer etter intensjonen. Kommunen skal i utgangspunktet selv ta hensyn til nasjonale hensyn. Innsigelser skal i utgangspunktet kun fremmes der det er helt nødvendig for å ivareta regionale og nasjonale hensyn. Derfor kan man anta at ett vellykket system, har få innsigelser, der de fleste får medhold hos departementet. At innsigelser kun i halvparten av gangene blir tatt hensyn til, kan tyde på at innsigelsene enten ikke er gode nok begrunnet for å bli satt frem, eller at departementet i for stor grad tar hensyn til kommunens ønsker.

5 Resultater fra casestudien – Øvre Rotvoll

I denne delen skal resultatene fra casestudien presenteres. Caset vil bli gjennomgått kronologisk, fra grunnlaget for omdisponeringene, grunnene bak innsigelsene til planforslaget, til grunnlaget for avgjørelsen av innsigelsene hos departementet. Forholdet mellom statlige innsigelser grunnet i vern av landbruksjorda har blitt vurdert opp mot lokalpolitisk ønske om boligbygging på Øvre Rotvoll. Resultatene fra undersøkelsene har til hensikt å vise hvordan dette forholdet har blitt vektlagt og fungere som empiri for å besvare underproblemstillingene. Kapittelet inneholder også en oppsummerende del, der de mest sentrale funnene fra caseundersøkelsen blir trukket frem.

5.1 Presentasjon av Øvre Rotvoll

Øvre Rotvoll ligger inntil Innherredsvegen/E6, innfartsåren til Trondheim i Øst. Området utgjør om lag 500 dekar areal, derav 400 dekar dyrka mark av god kornkvalitet. Område har verdi som et viktig kulturlandskap etter rapport om nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 1994). Schmettows allé er særlig trukket frem som et viktig moment i landskapet. Områdene har god lokalisering i forhold til kollektivtraséer og er godt utbygd med gang- og sykkelveger.



Figur 7: Lokalisering av Øvre Rotvoll. (Selberg arkitekter 2011)

5.2 Forvaltning av landbruksjord

Trondheim har lenge hatt en politikk fokusert på fortetting innenfor eksisterende bystruktur samtidig som vern av dyrka mark har vært viktig. Lederen av byutviklingskomitéen fremhever at jordvern er noe som blir tatt seriøst i kommunen: «*Kommunen har over 50 planer med ulike hensyn, i alle de store planene er jordvern viktig, også i kommunens arealplan*», (pers. med. 29.02.2016).

Trondheim kommune har ca 58 800 dekar fulldyrka jord som utgjør 18 % av landarealet i kommunen. Som i alle andre norske byer i vekst, avtar areal med dyrka jord i Trondheim. Det meste av jorda er under marin grense og er av svært god eller god kvalitet. Ca. 80% av dyrka jorda er egna til kornproduksjon, og i dag dyrkes det korn på ca 2/3 av jordbruksarealet. Trondheim ligger gunstig klimatisk plassert, noe som gjør at så mye som 20% av jorda er egnet til matkornproduksjon. Jordbruket i Trondheim tilpasset moderne drift med landbruksmaskiner (Trondheim Kommune 2015). Nydyrking for matkornproduksjon andre steder i fylket kan ikke kompensere for nedbygging i Trondheim. Dette kommer av at det er umulig å dyrke opp arealer til slik produksjon fordi de ligger i mindre gode klimasoner (Oppland & Hansen 2015). Alt dette taler for at matjorda i Trondheim er verdifullt å ta vare på.

Til tross for dette har det i løpet av de siste 10 årene blitt bygget ned ca. 903 dekar jordbruksareal. I tillegg er over 2 000 dekar dyrka jord vedtatt omdisponert til bolig- og næringsformål i Kommuneplanens arealdel 2012-2024.

5.3 Befolkningsprognoser – behov for areal til næring og bolig

Av befolkningsprognosene fra 2015 står det at Trondheimregionen vil ha en folkemengde på 373 000 innen 2050. Dette tilsvarer ca. 2700 nye innbyggere hvert år. Det meste av denne veksten vil skje i Trondheim, som gjør at det vil bli et økende behov for boliger, arbeidsplasser, infrastruktur, kultur og handel osv. (Trondheimsregionen 2015).

I analysene av boligbygging, boligbehov og boligforsyning i tilknytting til kommuneplanens arealdel 2012-2024, er det beregnet et langsiktig potensiale på ca 70 000 boliger i Trondheim inkludert fortettingspotensialet. 22 000 av dette kan realiseres innenfor kommuneplanperioden (Trondheim kommune 2012). I befolkningsprognosene for Trondheim tilsier at det er behov for 19 500 boliger i planperioden ved moderat vekst og 23 700 boliger ved høy vekst. Den politiske målsettingen er at det skal bygges 1750 nye boliger pr år eller 22 750 boliger i planperioden. Om det blir en endring i befolkningsprognosene skal eventuell økt boligbehov

skje gjennom økt fortetting eller ved å ta i bruk arealer som i utgangspunktet forutsettes utbygd etter utløpet av kommuneplanperioden (Trondheim kommune 2012).

5.4 Sentralene styringsdokument lagt til grunn i kommuneplanen

Samordnet bolig-, areal- og transportplan

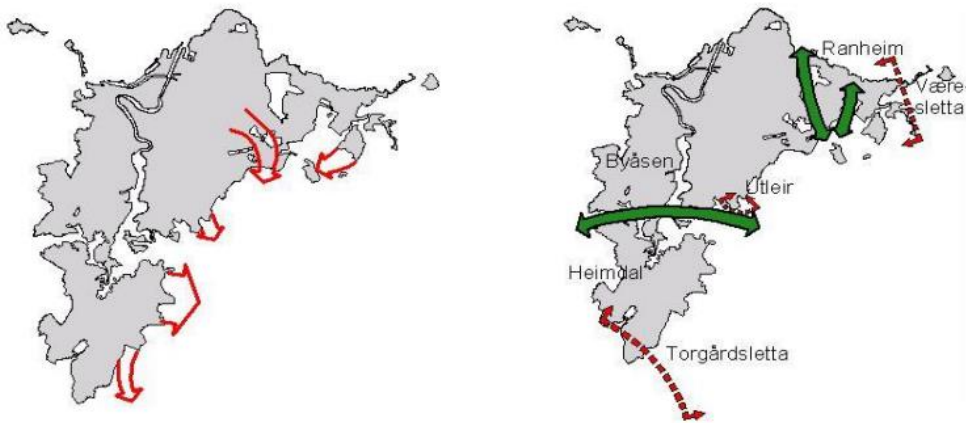
Statlig planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging skal sørge for at utbygging og anleggelse av nye transportsystemer fremmer kompakte byer og tettsteder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2008). Dette skal føre til en reduksjon av transportbehovet og legge til rette for at transport skal tas med klima- og miljøvennlig transportformer som kollektivtransport, sykkel og gange. Planleggingen skal etter retningslinjene legge til rette for boligbygging i områder med press på boligmarkedet, med vekt på løsninger på tvers av kommunegrensene. Retningslinjene er i tråd med bymiljøavtalene i Miljøpakken i Trondheim med at all trafikkvekst skal tas med miljøvennlig transport. Viktigheten av at det skal tas hensyn til overordnet grønnstruktur, forsvarlig overvannshåndtering, viktig naturmangfold, god matjord, kulturhistoriske verdier og estetiske kvaliteter er også vesentlig i retningslinjene (Kommunal og moderniseringsdepartementet 2008)

Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal legges til grunn i arbeidet med kommuneplanens arealdel. Sentralt i kommuneplanens samfunnsdel fra 2009-2020 er målet om at Trondheim i 2020 er en bærekraftig by der det er lett å leve miljøvennlig. Trondheim skal redusere sitt samlede CO₂-utslipp. Planen skal bidra til minsket transportbehov i regionen ved rett lokalisering både av boliger, arealkrevende virksomheter og arbeids- og besøksintensive virksomheter. Bidra til å sikre miljøvennlige og effektive transportløsninger og bidra til å forvalte regionens arealressurser slik at vi sikrer langsiktige samfunnsinteresser knyttet til næringsutvikling, jordvern, kulturlandskap og historiske verdier (Trondheim kommune 2010).

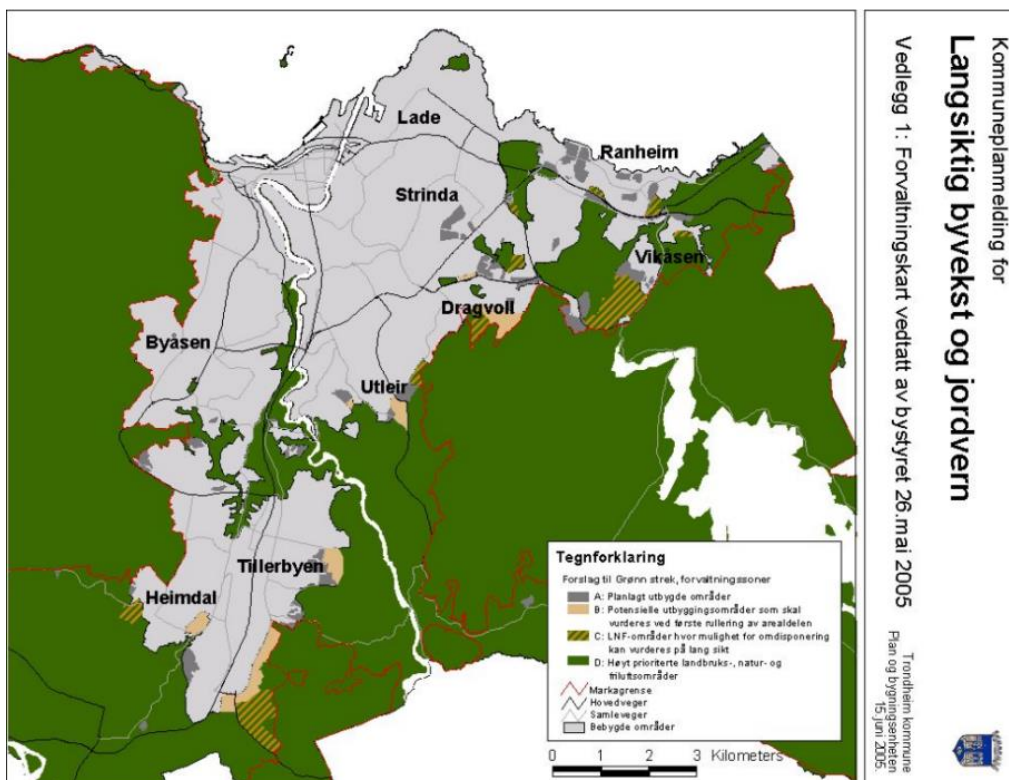
Kommuneplanmelding om langsiktig byvekst og jordvern

I 2005 kom Kommuneplanmelding om langsiktig byvekst og jordvern. Den viser langsiktige utviklingsretninger hvor byen skal vokse og hvor byen ikke skal vokse og er, en oppfølging av kommuneplanens arealdel fra 2001-2012.



Figur 8: Strategi for byvekst (venstre) og jordvern (høyre). (Kommuneplanmelding 2005)

I kommuneplanmeldingen står det at det skal legges vekt på jordvern i tråd med statlige føringer om å begrense nedbygging av matjord med fokus på fortetting i og rundt byens grense. Ved kommuneplanmeldingen ble det også innført forslag til grønn strek som ett nytt virkemiddel for å verne dyrkajord (Kommuneplanmelding 2005).



Figur 9: Kommuneplanmelding om langsiktig byvekst og jordvern. (Kommuneplanmelding 2005)

Med kommuneplanmeldinga ble det innført områdekategorier for å vise sammenheng mellom vernehensyn og egnethet til framtidige utbyggingsområder. Meldingen skulle være et

styringsverktøy for å sikre en sammenhengende grønnstruktur og forhindre fragmenterte landbruksområder. På kartet ser vi at Rotvoll Øvre som ligger mellom Strinda og Ranheim er markert til å være i Kategori D: høyt prioriterte landbruks, natur og friluftsområder. I dette ligger det at Øvre Rotvoll blir ansett som et landbruksområde som det skal tas speilt hensyn til i arbeid med senere planer.

Miljøpakken

Trondheim har vedtatt Miljøpakken for transport i 2008. Miljøpakken er en omfattende plan som skal følge opp transportpolitikken fra sentrale myndigheter gjennom klimaforliket. Bakgrunnen for miljøpakken er økt befolkningsvekst i Trondheim og nabokommunene som vil føre til økt biltrafikk og køproblemer. Miljøpakkens hovedformål er å redusere klimagassutslipp, redusere bilkøer og redusere trafikkstøy. Et konkret mål er å redusere utslipp fra transport med 20% innen 2018. Et annet mål miljøpakken fremsetter er fortetting der 80% av nye boliger skal bygges innenfor dagens tettstedsavgrensing, og 60% av nye arbeidsintensive arbeidsplasser skal være lokalisert innenfor kollektivbuen (Miljøpakken 2016)

Interkommunal arealplan for trondheimsregionen

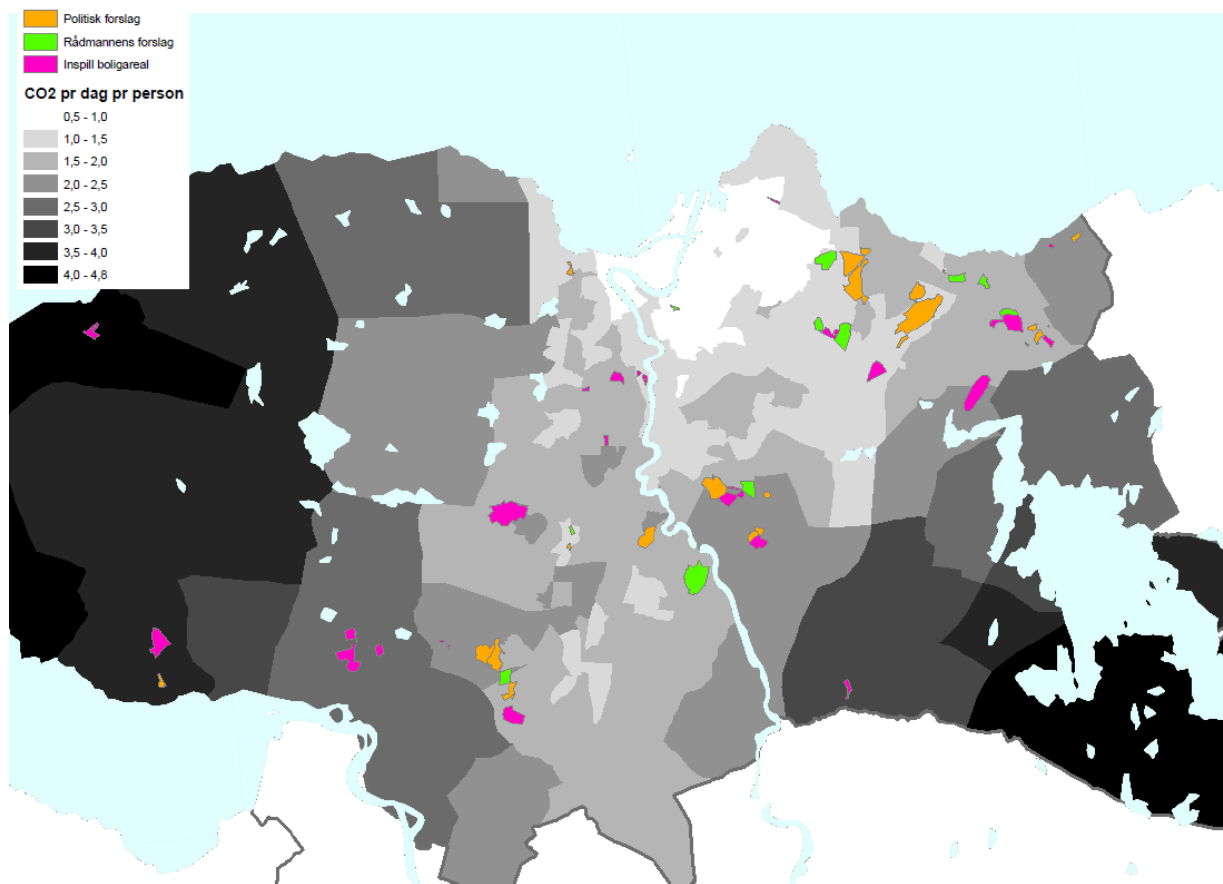
Interkommunal arealplan er dokumentene IKAP-1 vedtatt i 2010 og oppfølgingen IKAP-2 vedtatt 2015. Planen er et resultat av et samarbeid mellom 10 kommuner i Trondheimsregionen og Sør-Trøndelag fylkeskommune. Planen er ment som et styringsverktøy for å sikre at kommunene i felleskap skal kunne oppnå mål for samordnet areal og transportutvikling. Målet er å få til en klimavennlig region og begrense nedbygging av landbruksjord (IKAP-2 2015)

5.5 Bakgrunn for forslaget om omdisponering

I rådmannens forslag til kommuneplanens arealdel 2012-2024 var det anbefalt å holde på fortettingsstrategien fra kommuneplanmeldingen fra 2005, før man skulle ta stilling til om det var behov for nye boligfelt. I forslaget ble det lagt vekt på at Trondheim fremdeles har et godt fortettingspotensial som bør utnyttes før eventuell nye områder tas i bruk. Ut ifra samtale med planleggeren var det et stort politisk press for å legge ut ytterligere områder til boligformål. Derfor anbefalte rådmannen å legge inn 845 dekar landbruksjord til omdisponering for boligformål inn i planforslaget for å imøtegå den politiske viljen (Trondheim kommune 2012a)(pers. med. 02.03.2016). Rådmannens forslag var etter planleggerens vurdering ett

brukbart kompromiss mellom å følge opp gjeldene fortetningsstrategi og politikernes ønsker om ytterligere areal til bolig og næring (pers. med. 02.03.2016).

Da bygningsrådet 1.gangsbehandlet kommuneplanen 26.06.12 kom det ytterligere politiske forslag om omdisponering av 1100 dekar dyrka mark utenfor fortetningsområde til boligformål (pers. med. 02.03.2016). Disse områdene er Øvre Rotvoll, Foldal gård, Kastebrekka, Charlottenlund Østre og Reppe. Disse er markert med oransje i kartet nedenfor. Øvre Rotvoll er område lengst mot sentrum på østsiden av byen (Trondheim kommune 2012a).



Figur 10: Høringsforslag til kommuneplanens arealdel 2012-2024. Forslag til boligareal.(Trondheim kommune 2012a)

Forslaget til omdisponering var ønskelig fra grunneierne selv og er privat initiert. Ut ifra artikkel med intervju med grunneier Hans Oust i Næringsavisa, oktober 2014, kommer det tydelig frem at grunneieren mente det ikke lengre var grunnlag for jordbruk på Øvre Rotvoll lengre. Oust forklarer i intervjuet «- Da jeg var guttunge var det allsidig gårdsdrift her, med storfe og melkeproduksjon. I dag er det bare kylling og bygg. Kornet som produseres holder ikke en gang matkvalitet, og går til dyrefor».

Ett annet moment som trekkes frem i artikkelen er at gården i dag er blitt tungdrevet og oppsplittet av veier. Dette har ført til et problem med å komme seg til åkerlappene med moderne landbruksutstyr. I følge Oust har eiendommen blitt halvert siden første generasjon overtok gården, med stadig utvidelse av Innherredsveien og nytt kryss med omkjøringsveien (Aune 2014).

I tillegg til grunneierens ønske om omdisponering, var det som nevnt også politisk ønskelig. I høringsforslaget til kommuneplanen 2012-2024 uttrykte politikerne at det er et større utbyggingsbehov enn prognosene tilsier, i tillegg er det politisk ønskelig å redusere boligprisene i kommunen ved å bygge nok boliger (Trondheim kommune 2012a). Lederen av byutviklingskomitéen uttrykker at fra politikerens ståsted var det også mest hensiktsmessig å få området omdisponert nå som det var vilje fra grunneiers side og private utbyggere inne i bilde. Derfor ser politikere seg ikke noe annet valgt enn å få området omdisponert nå (pers. med. 29.02.2016).

Øvre Rotvolls plassering i forhold til prinsippene for å oppnå en bærekraftig byutvikling er også vektlagt. I høringsforslaget til kommuneplanen ble Øvre Rotvoll utpekt av rådmannen som prioritert område for utvikling av de innkommende politiske forslagene. Området er gunstig plassert i forhold til mål om god lokalisering i forhold til fortetting og forutsetninger for å oppnå miljøvennlig transport (Trondheim kommune 2012a). Lederen av byutviklingskomitéen bekrefter dette i intervju og legger vekt på at området før eller siden hadde ville blitt omdisponert. Område ligger inneklemt mellom annen bebyggelse og er gunstig plassert i forhold til lokalisering av ønsket byutvikling (pers. med. 29.02.2016).

5.6 Innsigelsene mot omdisponering

Det endelige planforslaget med omdisponeringene ble lagt ut på høring mai 2012. I august og september ble det fremmet flere innsigelser. Innsigelsene er begrunnet med to hovedformål: jordvern hensyn og kulturminnehensyn. Øvre Rotvoll utgjør områdene 35, 36, 37 og 38 på kartet nedenfor. Det kom ingen innsigelser til områdene 37.



Figur 11: Vurderte bolig- og næringsområder. Ranheim. (Trondheim Kommune 2012b)

Innsigelsene kom fra tre forskjellige instanser: Fylkesmannen i Sør-Trøndelag v/miljøvern og landbruksavdelingen, Malvik kommune og Riksantikvaren.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag v/miljøvern og landbruksavdelingen fremmet innsigelsene for område 35, 36 og 38 begrunnet i nasjonal jordvernpolitikk, nasjonalt viktig kulturlandskap og rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2013). Det viktigste grunnlaget for innsigelsene var omdisponeringsforbudet i jordlova §9. I tillegg er ikke planen i tråd med Kommuneplanmelding om langsiktig byvekst og jordvern fra 2005, der område hadde status som høyprioritert landbruksområde. I tillegg viste Fylkesmannen til at området har status som det eneste herregårdslandskapet nord for Dovre (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2013).

Malvik kommune fremmet innsigelse på grunnlag av at planen strider mot retningslinjene i IKAP (Interkommunal arealplan for trondheimsregionen), om at fremtidig befolkningsvekst skal fordeles likt mellom kommunene (IKAP-1 2010; Malvik Kommune 2012). I prognosene fra 2011 hadde Trondheim en forventet befolkningsvekst på 1.42% og skulle i følge IKAP ikke overstige mer en vekst på 1352 boliger i året. I rådmannens forslag hadde tallet økt til 1700 boliger i året og ved behandling i bygningsrådet ble det lagt til 8400 flere boliger. Dermed vil det kunne bli 2300 boliger per år. Den interkommunale arealplanen var ett viktig grunnlag for kommuneplanen til Malvik Kommune. I Malvik kommunes brev om innsigelsene, presiserte Malvik kommune at hadde de vært klar over at Trondheim kommunene kom til å bryte målene, hadde utfallet av deres plan sett annerledes ut. I tillegg til dette rettet Malvik kommune innsigelse mot at Trondheim Kommune ikke har fulgt forslaget til arealplan for jordvernmålsettingen i mål 3c og 2c i melding om strategiske valg for IKAP (Malvik Kommune 2012; Trondheimsregionen 2009).

Riksantikvaren fremmet innsigelse til området 36 ut fra nasjonale kulturminnehensyn. Riksantikvaren mente utbyggingen vil ødelegge opplevelsen av Von Schmettows allé og kulturlandskapet alléen inngår i (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2013; Riksantikvaren 2012).

På bakgrunn av samtalene med informantene er det ingen som mener at innsigelsene var uvesentlige og kunne vært unngått på Øvre Rotvoll. Alle gir uttrykk for at saken var så alvorlig at det er rimelig og forståelig at innsigelsene mot omdisponeringen ble fremmet. Spesielt for saken på Øvre Rotvoll var at både innsigelsesgrunnene tilknyttet jordvern og kulturminnehensyn, og begrunnelsene for boligbygging er viktige hensyn. Noe som har gjort saken ekstra konfliktfullt.

5.7 Ingen enighet om innsigelsene i meklingsmøte

Trondheim kommune tok ikke innsigelsene til følge, dermed gikk saken videre til fylkesmannen for mekling. Meklingsmøtet ble holdt 15.03.2013. På møtet var representanter fra Trondheim kommune, Riksantikvaren, Malvik kommune, Fylkesmannen som miljøvernmyndighet (FM MVA), Fylkesmannen som landbruksmyndighet (FM LBA) og Sør-Trøndelag Fylkeskommune tilstede (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 2013). På bakgrunn av samtale med informantene var det vanskelig å komme frem til en enighet i saken. Representantene fra Fylkesmannen uttrykker at både hensynet til jordvern og behovet for boligbygging var så sterke at ingen av partene var villige til å gi etter (gruppe. med.

29.02.2016). Dette gjorde at resultatet av meklingsmøte var at partene ikke ble enige og vedtok at saken ble sendt til departementet for endelig avgjørelse og vedtak.

Fylkesmannen uttaler at meklingen var særlig spesiell fordi det ikke var noen politikere som deltok (gruppe. med. 29.02.2016). Administrasjonen har i oppgave å blant annet forvalte politikernes ønsker, og stilte dermed som representant for kommunens meninger.

Administrasjonen og politikerne var i utgangspunktet ikke enige om omdisponeringen (pers. med. 02.03.2016). Fylkesmannen uttaler at administrasjonen i kommunen kom der med med et bundet mandat fra politikerne og håpet på å få innsigelsene trukket. Fylkesmannen konkluderer med at dette gjorde at det ikke ble noen mekling i den forstand og saken kunne likegreit ha gått rett til departementet for avgjørelse (gruppe. med. 29.02.2016). Det eneste som kom ut av meklingsmøtet var en presisering av Malvik kommunes innsigelse til å dreie seg om jordvern på Øvre Rotvoll og ikke gjelde hele kommuneplanen. Dermed kunne kommuneplanen vedtas, sett bort ifra områdene det var rettet innsigelse mot (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 2013).

Når partene ikke ble enige på meklingsmøtet ble saken etter Fylkesmannens vurdering anbefalt oversendt til departementet for endelig avgjørelse og vedtak. Etter en samlet vurdering anbefalte fylkesmannens at innsigelsene ikke tas til følge med unntak av område 36 på Rotvoll. Fylkesmannen mente planen var et akseptabelt kompromiss mellom kryssende hensyn knyttet til jordvern, gode transportløsninger og boligbehov. Fylkesmannen anbefalte at Rotvoll-området bygges ut først og at kommunen setter rekkefølgebestemmelse for utbygging av de andre områdene (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 2013).

5.8 Uttalelser til departementet

05.08.2013 ble det avholdt møte og befaring med representanter fra Miljøverndepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Statens landbruksforvaltning, Riksantikvaren, Miljødirektoratet, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Malvik kommune og Trondheim kommune. Etter befaringen fikk de berørte utale seg om saken til departementet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2013). På bakgrunn av uttalelsene var det nærmest full enighet for utbygging av område 35 og 38. Alle så nær som Trondheim kommune var for at innsigelsen fra riksantikvaren til område 36 skulle bli tatt til følge.

Fylkesmannen ved landbruksavdelingen påpekte områdets verdi som landbruksområde, kulturlandskap, grøntkorridor og rekreasjonsområde. Landbruksavdelingen mente at

omdisponering av dyrka mark var i strid med nasjonal jordvernpolitikk, og at en utbygging av de åpne jordbruksområdene sør for Innherredsvegen vil redusere verdien av herregårdslandskapet nord for vegen. Omdisponering er derfor i strid med nasjonal jordvernpolitikk og utbygging av område 36 vil ødelegge for herregårdslandskapet. Landbruksavdelingen mente omdisponering av områdene 35 og 38 bør vurderes ved revisjon av langsiktig byutviklingsstrategi, og at området 36 ikke burde bygges ut (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2013).

Riksantikvaren holdt fast ved sitt argument med innsigelsen om at utbygging av område 36 vil forringe kulturlandskap og ødelegge opplevelsen av område som et særegent landskapselement (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2013).

Miljødirektoratet støtter også Riksantikvaren og mener at området 36 burde tas ut av planen. Direktoratet mente utbygging av område 35 og 38 ikke kom i konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesser knyttet til landskap og friluftsliv fordi området har lokal verdi (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2013).

Sør- Trøndelag fylkeskommune v/fylkesutvalget støttet riksantikvaren og mente at Rotvoll utgjør et større grøntdrag og er et kulturlandskap av stor betydning. Anbefalingen var at område 36 tas ut av planen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2013).

Miljøverndepartementet som kulturminnemyndighet støtter Riksantikvarens innsigelse til området 36 nord for innherredsvegen. Rotvoll område er etter rapportene Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap og statens vegvesen landverneplan for veianlegg omtalt som er storgårdsmiljø fra 1700-tallet med tre alleer. Landskapet har blitt noe forringet av vei, bolig og næringsområder, men holder fremdeles stand i område 36 der Schmettows alle er godt bevart. Dermed er utbygging av område 36 etter kulturminneavdelingens syn i konflikt med nasjonale kulturminneinteresser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2013)

5.9 Departementets avgjørelse om omdisponering

Miljøverndepartementet godkjente omdisponering av områdene 35 og 38 til boligformål. Her la departementet vekt på at områdene lå sentralt plassert mellom eksisterende bolig- og næringsområder med god kollektivdekning og sentral beliggenhet. Kulturlandskap og jordbruksverdiene i området er etter departementets vurdering svekket etter veiutbygging. Departementet vektlegger hensynet til bærekraftig byutvikling og redusert transportbehov

veier tyngre enn å verne jorda. Departementet tok innsigelsen fra Riksantikvaren til følge og godkjenner dermed ikke omdisponering av område 36 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2013)

I vedtaksbrevet står det også at for å nå målsettingen om byfortetting og høy boligbygging er det viktig at kommunen styrer utbyggingsrekkefølgen for nye boligområder. Departementet la derfor til grunn en anbefaling om at Øvre Rotvoll bygges ut først.

5.10 Oppsummering av funn fra caseundersøkelsen

Her vil en oppsummering av sentrale funn fra resultatene fra dokumentanalysen og intervjuene bli fremlagt. Noe informasjon knyttet til informantenes holdninger til saken har ikke fått en naturlig del i resultatene presentert ovenfor. Derfor vil noe ny informasjon bli presentert her.

Kommunikasjonen mellom administrasjonen og fylkesmannen, og kommunikasjonen mellom administrasjonen og politikerne har vært god.

God kontakt mellom nivåene er vesentlig for at nasjonale mål om jordverns skal kunne bli ivaretatt på lokalt nivå. Viktig er at Fylkesmannen kommuniserer sine interesser på en tydelig måte til kommuneadministrasjonen, slik at det ikke er noen tvil om hvilke interesser som skal ivaretas. Administrasjonen har igjen ansvar for å kommunisere dette videre til politikerne. På bakgrunn av informantenes uttalelser ser det ut til at kommunikasjonen mellom administrasjonen og fylkesmannen har vært god. Kontakten har vært gjennomgående under hele arbeidet og administrasjonen har tatt føringene fra fylkesmannen seriøst i sitt arbeid (gruppe. med. 29.02.2016) (pers. med. 02.03.2016). Kommunikasjonen mellom administrasjonen og politikerne har også vært god, til tross for at rådmannens anbefaling om å utnytte fortettingspotensialet i byen, før eventuell omdisponering av landbruksjord ikke har blitt vektlagt (pers. med. 29.02.2016) (pers. med. 02.03.2016). Direkte kommunikasjonen mellom politikerne og fylkesmannen har ikke vært til stede under planarbeidet. Det var ingen politikere som var tilstede under meklingsmøtet (gruppe. med. 29.02.2016).

Ulikt syn på om lokalpolitikere tar jordvern hensyn seriøst nok. -Holdninger til fremsettelse av innsigelser.

En forutsetning for desentralisering av makt fra stat til kommune, er at nasjonale føringer i forhold for jordvern blir tatt hensyn til i arbeidet med kommunale planer. Ifølge lederen av byutviklingskomitéen tar lokalpolitikere jordvern hensyn seriøst. Lederen av byutviklingskomitéen uttrykker også en generell holdning til at det fremmes for mange innsigelser knyttet til jordvern og at innsigelsesmyndighetene har liten forståelse for andre hensyn som skal ivaretas i planene. «*Jordvern er ofte oppe til debatt i kommunen, men som politikere har vi mange hensyn å ta, derfor må jordvernet vike i enkelte sammenhenger*» (pers. med. 29.02.2016).

Fylkesmannen hevder på den andre siden at politikerne fremsetter saker de må forstå at det kommer innsigelser til. Jordbruksarealer blir i stor grad blir omdisponert til andre formål etter politikernes ønsker. Politikerne ser derfor ikke realiteten av å bygge ned landbruksjord (gruppe. med. 29.02.2016). Administrasjonen tar jordvern hensynet seriøst ifølge alle informantene.

Det overnevnte er mer generelle holdninger knyttet til jordvern og innsigelser i Trondheim. Spesielt for saken på Øvre Rotvoll er at innsigelsene var av alvorlig og vesentlig karakter. Derfor kunne de ikke ha blitt unngått og forståelsen for at de ble fremmet i denne saken var tilstede hos alle parter.

Hensynet til bærekraftig byutvikling har blitt mer vektlagt enn hensynet til jordvern.

Omdisponeringen av områdene 35 og 38 på Øvre Rotvoll, har vært grunnet i å oppnå bærekraftig byutvikling i tråd med prinsippene om fortetting og tilretteleggelse av miljøvennlig transport. Område er i nær tilknytning til kollektivtransport og er ut ifra et miljøperspektiv et godt område å bygge ut for å hindre økt bilbruk. Innsigelsene til jordvern var grunnet i forbudet mot omdisponering i jordlova § 9, hensynet til vern av dyrka mark i samordnet areal og transportplan og Kommuneplanmedling om langsiktig byvekst og jordvern. Disse har ikke blitt vektlagt i avgjørelsene av innsigelsene.

Hensynet til kulturlandskapet har blitt mer vektlagt enn hensynet til jordvernet.

Basert på departementets avgjørelse var det bare innsigelsene fra Riksantikvaren til område 36 som ble tatt til følge. Dette tyder på at det er lagt avgjørende vekt på innsigelsen fra Riksantikvaren knyttet til kulturlandskapet og ikke jordvern hensynene.

Lokalpolitiske ønsker om boligbygging og press fra private utbyggere har blitt mer vektlagt enn nasjonale føringer for jordvern.

Omdisponeringen var fremmet av grunneier selv, der en privat utbygger allerede var alliert før forslaget kom inn. I tillegg var det politisk ønske om boligbygging og utvikling på østsiden av byen. På bakgrunn av intervju med leder av byutviklingskomiteen er kommunen avhengig av å ha med seg private utbyggere og grunneiere for å realisere nye boligprosjekt. Dette har vært avgjørende for at forslaget ble lagt inn (pers. med. 29.02.2016). Resultatet fra omdisponeringene til område 35 og 38 fra landbruksjord til boligformål, tyder derfor på at kommunens ønsker om kompakt boligutbygging har gått på bekostning av statlige

jordvern hensyn. Kommunen har også blitt utsatt for påvirkning press fra grunneier og utbygger for å få til omdisponeringene.

Ulikt syn om behov for nye boliger. - Fortettingspotensialet i Trondheim ble ikke vektlagt.

På bakgrunn av befolkningsprognosene skal det være tilstrekkelig areal avsatt til boligbygging innenfor rådmannens forslag til kommuneplanens arealdel 2012-2024. I følge lederen av byutviklingskomiteen er boligbehovet større enn antatt, dermed ser de seg nødt til å avsette mer areal for dette formålet (pers. med. 29.02.2016). I følge planleggeren er det en forutsetning i analysene av boligbygging, boligbehov og boligforsyning tilknyttet kommuneplanens arealdel at nye områder for boligbygging kun skal skje om reservearealene avsatt til dette formålet er benyttet eller ved fortetting (pers. med. 02.03.2016). I følge planleggeren og fylkesmannen var ikke denne forutsetningen oppfylt, da forslaget om omdisponering av Øvre Rotvoll ble lagt inn i planen (pers. med. 02.03.2016) (gruppe. med. 29.02.2016).

6 Diskusjon og konklusjon

6.1 Hvordan har balansen mellom statlige jordvernmål og kommunens autonomi vært i avgjørelsen av omdisponeringen på Øvre Rotvoll?

Som vi har sett har desentralisering av makt fra stat til kommune, gjort at kommunen har fått tildelt to roller. Den ene er rollen som lokalt forvaltningsnivå, som har ansvar for iverksetting av statlig politikk. Den andre er rollen som selvstendig og representativ politisk organ.

Dagens kommunale planlegging er kompleks med styring fra ulike nivå. Føringene i jordlova, pbl og statlige planretningslinjer for bolig, areal og transportplan, skal hensynet til vekst i tilfeller det er mer samfunnsøkonomisk riktig gå foran vern. I arealplanlegging er det ofte slik at om en bestemt utvikling skal finne sted, må et annet hensyn tape. Ofte er det slik at kommunens ønsker og statlige mål ikke er forenlige. Derfor ligger kommunens rolle i vedvarende spenning i å ivareta ulike hensyn (Reitan et al. 2012a).

Ved hjelp av innsigelser har staten mulighet til å stoppe kommunale vedtak om de strider mot nasjonale hensyn (Rundskriv H-2/14). Caseundersøkelsen viser bakgrunnen for omdisponeringen, begrunnelsene bak innsigelsene og utfallet av innsigelsene på Øvre Rotvoll. Resultatene viser hvordan vektleggingen mellom statlige jordvernmål og lokalpolitiske ønsker om boligbygging har blitt vektlagt opp mot hverandre.

Begrunnelsene for boligbygging på Øvre Rotvoll var å legge til rette for den forventede befolkningsveksten i Trondheim, i tillegg til å lokalpolitikernes ønske om reduserte boligpriser. Det ble også lagt vekt på at området er inneklemt mellom annen bebyggelse og veianlegg, og dermed vanskelig å drive jordbruk på. Øvre Rotvoll er også gunstig plassert i forhold til lokalisering av ønsket byutvikling, og i tråd med retningslinjene i statlig areal og transportplan og miljøpakken for å fremme en bærekraftig byutvikling. Forslaget er dermed begrunnet i lokalpolitiske ønsker og i tråd med nasjonale mål for en bærekraftig byutvikling.

Innsigelsene knyttet til område 35, 36 og 38 er grunnet i at de strider mot nasjonal jordvernpolitikk om å begrense omdisponering av matjord. Dette er etter jordlova § 9, statlig planretningslinjer for samordnet bolig og transportplanlegging, Kommuneplanmelding om langsiktig byvekst og jordvern og jordvernmål i IKAP (Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen). Innsigelsene knyttet til kulturminner var bare på område 36, og var

begrunnet med at området er ført opp som viktig kulturlandskap etter Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap I, Sør- Trøndelag.

Oppsummert kan vi slå fast at saken dreier seg om en interessekonflikt mellom kommunens ønsker om boligbygging i tråd retningslinjer for å oppnå en kompakt byutvikling, og statens mål om vern av matjord og kulturlandskap. Hensynene til både behov for boligbygging og vern av matjord har blitt ansett som svært viktige i arbeidet med kommuneplanen i følge informantene. Motsetningene mellom interessene har vært så store at det har vært umulig å komme til enighet. Saken gikk derfor til departementet for avgjørelse.

Utfallet av saken hos departementet ble at områdene 35 og 38 ble vedtatt omdisponert. I Departementets sluttbehandling blir følgende lagt til grunn bak omdisponeringene: *«Departementet legger vekt på at områdene er inneklemt mellom eksisterende bolig- og næringsbebyggelse, at de har god kollektivdekning og nærsenter, og at områdenes verdi som jordbruksområde og kulturlandskap er redusert gjennom omfattende vegbygging. Departementet mener utbygging av området er i tråd med kommunal og nasjonal fortettingsstrategi og at hensynet til bærekraftig byutvikling med redusert transportbehov må veie tyngre enn hensynet til jordvern og kulturlandskap.»* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2013).

Vi kan slå fast at kommunens ønske om boligbygging i henhold til statlige føringer for kompakt byutvikling har blitt tillagt større vekt i denne saken, på bekostning av jordvernhensynet i utfallet av område 35 og 38.

Når det gjelder kulturminnehensynet knyttet til område 36, ble riksantikvarens innsigelse tatt til følge av departementet. Av dette kan vi konkludere med at hensynet til kulturlandskap ble ansett som viktigere enn hensynene til boligbygging og kompakt byutvikling.

Det kan diskuteres om det kun er kommunens ønske om boligbygging som har blitt innfridd på områdene 35 og 38. Boligbygging i tråd med bærekraftig utvikling og hensynet til vern av matjord, er begge begrunnet i statlige føringer. Derfor er det vanskelig å slå fast om det kun er lokale eller nasjonale ønsker som har blitt ivaretatt på Øvre Rotvoll, når det er to nasjonale interesser som står mot hverandre. Derfor hadde både medhold og ikke medhold i innsigelsene vært i tråd med statlig målsetninger.

Et annet moment som kan diskuteres er at avgjørelsen av omdisponeringene er gjort av departementet, som er statlig. Fylkesmannens begrunnelse bak innsigelsene var at omdisponeringene strider mot nasjonale jordvernhensyn. Når departementet vedtar

omdisponeringen blir fylkesmannens vurdering overprøvd. Derfor har departementet gått imot en annen statlig instans, og godtatt kommunens ønsker her. Dette gjør at det til en viss grad er uklart om avgjørelsen av innsigelsene kun er i kommunens favør eller om det også er statlig ønskelig.

For å oppsummere har både hensynet til boligbygging i tråd med kompakt byutvikling og jordvern vært viktige hensyn å ivareta, og er i tråd med statlige føringer. Ønske om boligbyggingen har vært mer i favør med lokalpolitiske ønsker. Derfor er min konklusjon at det lokalpolitiske skjønnnet har blitt tillagt avgjørende vekt på bekostning av jordverninteressene på Øvre Rotvoll, område 35 og 38.

6.2 Hvorfor medfører stort kommunalt skjønnssrom problemer for ivaretagelse av matjorda?

På bakgrunn av konklusjonen fra delproblemstilling 1, kan man stille seg spørsmål om hvorfor kommunen ikke har vektlagt jordvernens hensyn i utarbeidelsen av kommuneplanen. Og om ett stort lokalpolitisk skjønnssrom derfor er problematisk.

Naustdalslid (1992) forklarer hvorfor stort lokalpolitisk skjønnssrom har konsekvenser for miljøproblemer. Han skriver at miljøproblem ikke ser kommune- og landegrenser. Ofte er det slik at miljøproblem har globale konsekvenser, men at de oppstår på lokalt nivå. At et miljøproblem har globale konsekvenser kan knyttes til betegnelsen fellesressurs. En fellesressurs er en knapp resurs der bruken har konsekvenser for alle. Nedbygging av matjorda på Øvre Rotvoll er et slikt miljøproblem. Matjorda er en knapp resurs, der nedbyggingen går på bekostning av verdens mulighet for fremtidig matproduksjon.

Poenget til Naustdalslid er at et stort kommunalt skjønnssrom har konsekvenser for slike ressurser, når kommunene ikke har egeninteresse i å gjøre noe med miljøproblem, som ikke har direkte konsekvenser lokalt. Kommunene er med andre ord ikke motiverte til å verne om landbruksjorda, når omdisponeringen ikke har direkte lokale konsekvenser. Dette kommer av at Norge baserer seg på import av mat, og er derfor ikke avhengig av å kunne produsere egen. Vi kan slå fast at omdisponering av matjorda knyttet til område 35 og 38 på Øvre Rotvoll ikke medfører lokale problemer i dag. At innsigelsen knyttet til kulturlandskapet på område 36 ble tatt til følge, kan tyde på at kulturlandskapsverdier har større lokal verdi.

Det overnevnte henger sammen med teorien om principal-agent teori, der ett av kriteriene for at desentralisering av makt fra stat til kommune skal fungere, avhenger av at kommunene må

ha egeninteresse i å utføre tiltaket. I denne saken bør dermed kommunen ha egeninteresse i å ivareta statlige jordvernmål. Problemet med dette forholdet er at kommunen og staten ofte har motstridende interesser. I saken på Øvre Rotvoll har dette vært tydelig, der kommunens ønsker om boligbygging har stått mot statlig vern av matjord. Problemet har altså vært at godene med omdisponeringen på Øvre Rotvoll har vært større enn konsekvensen av nedbyggingen, lokalt sett.

Et annet kriterie for at et principal-agent forhold skal fungere avhenger av at kommunene har mulighet til å nå målet. I forhold til vern av landbruksjorda på Øvre Rotvoll, er det ingenting som tyder på at kommunen ikke har mulighet til å fortsette vernet. En kan også anta at det ikke ligger store kostnader i å verne om landbruksjorda på Øvre Rotvoll, likevel har det blitt omdisponert. Problemet er etter min mening at fordelene med å bygge den har vært større en verdien av vernet.

Det overnevnte kan relateres til Hardins teori, der mennesker er rasjonelle individer, som kun tenker på sin egen fortjeneste av å utnytte ressursen (Hardin 1968). Dette kan sammenlignes med kommunen, som velger å gå for egne interesser og dermed ikke klarer å ivareta de statlige målene. På Øvre Rotvoll vil dette være kommunen som ønsker å bygge ned landbruksjorda, til fordel for boligbygging i tråd med kompakt byutvikling.

Et annet moment som har gjort at kommunen har ønsket å bygge ned matjorda på Øvre Rotvoll er press og påvirkning fra private aktører. I dagens planlegging med privat-offentlig samarbeid om utbyggingsprosjekter, har private aktører fått en betydelig større innflytelse på hvordan byutviklingen styres (Falleth & Saglie 2012). Private utbyggere har ofte mer kapital til å gjennomføre større prosjekt enn kommunene har. Derfor er kommunene avhengig av å spille på lag med grunneiere og private utbyggere for å realisere slike prosjekt. Sentrumsnære jordbruksområder som Øvre Rotvoll, er dessuten svært attraktive å bygge på. I tillegg er det tydelig at det har ligget store verdier i å bygge boliger på Øvre Rotvoll. Derfor vil grunneieren og utbyggeren tjene godt, sammenlignet med å fortsette jordbruksdriften. På bakgrunn av samtale med lederen for byutviklingskomitéen kan vi konkludere med at dette har vært avgjørende for omdisponeringen på Øvre Rotvoll, (pers. med. 29.03. 2016).

For å oppsummere kan vi slå fast at det er flere grunner for at Trondheim kommunene ikke har maktet å verne om matjorda på Øvre Rotvoll. Kort sagt har grunnene vært at kommunen har ikke vært tilstrekkelig motivert til å ta hånd om matjorda, når omdisponering ikke fører til lokale problemer. Kommunen har heller ikke vært tilstrekkelig motivert til å verne om

matjord, når fordelene ved å omdisponere har vært ønskelig fra flere hold, både økonomisk og lokalpolitisk.

6.3 Hvorfor har ikke statlig styring fungert for å ivareta matjord på Øvre Rotvoll?

Som vist i denne oppgaven er det strenge statlige styringsverktøy knyttet til vern av landbruksjord. Likevel har de ikke fungert tilstrekkelig i å ivareta matjord på område 35 og 38 på Øvre Rotvoll. Slik jeg ser det er problemet at lovverket legger opp til en for høy grad av kommunal autonomi, der kommunen selv velger hvilket nivå de skal legge seg på for å ivareta matjord. Dermed er det kommunen som i første rekke bestemmer om nasjonale jordvern hensyn skal bli tatt hensyn til, eller om andre hensyn skal få forrang. Av delproblemstilling 2, ser vi at Trondheim kommune valgte å gå etter egne interesser og tok inn Øvre Rotvoll som boligformål i kommuneplanen. I forhold til hensynet til matjord er dette et problem i små enkeltsaker, fordi enkeltsakene samlet sett blir store konsekvenser for matsikkerhet på nasjonalt nivå. Konsekvensene blir dermed ikke fanger opp på kommunalt nivå, og samlet belastning blir ikke vurdert.

Innsigelser skal som vist fungere som en statlig sikkerhetsventil, for å begrense kommunens mulighet for å vedta planer som strider mot nasjonale jordvernmål. Kriteriene for å kunne fremsette innsigelser er blant annet at de må være av alvorlig karakter, og være godt begrunnet i statlige føringer. I tillegg forutsetter systemet at det har foregått ryddige planprosesser (Rundskriv H-2/14). Av resultatene fra caseundersøkelsen kan vi slå fast at disse kriteriene har vært oppfylt på Øvre Rotvoll. Det har vært ryddige prosesser og det har vært god kontakt mellom nivåene. Det har også vært full forståelse for at saken er av alvorlig karakter, dermed har innsigelsene vært rimelige. Ut ifra grunnlaget for fremsettelsene av innsigelsene har de vært godt forankret ifra vedtatte nasjonale og regionale mål, rammer og retningslinjer for jordvern. På bakgrunn av dette kan vi slå fast at forutsetningene for å fremme innsigelsene har vært til stedet. Likevel har ikke innsigelsene ført frem for å verne om matjord på Øvre Rotvoll, da departementet valgte å ikke gi innsigelsene til område 35 og 38 medhold.

En grunn for at departementet på tross av det overnevnte har valgt å omdisponere, kommer av at det i føringene knyttet til vern av landbruksjord, ikke alltid er feil å bygge ned. I Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging står det: *Det er nødvendig å ta vare på god matjord, men jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov*

(Kommunal og moderniseringsdepartementet 2008). Dette tyder på at departementets grunnlag for å bygge ut område i tråd med nasjonal fortettingsstrategi og at hensynet til bærekraftig byutvikling med redusert transportbehov, blir ansett for å oppfylle dette kriteriet, og har dermed veid tyngre enn hensynet til jordvernet.

I retningslinjene står det også at «*potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2008). Boligbygging på Øvre Rotvoll havner etter min vurdering utenfor for begrepet om fortetting, og er derfor å betrakte som nytt boligområde. I analysene av boligbygging, boligbehov og boligforsyning har det vært tydelig at det er ett stort fortettingspotensial. I rådmannens anbefaling for å legge ut Øvre Rotvoll til omdisponering, var det derfor et kriterie om at dette skulle utnyttes før området eventuelt skulle legges ut (pers. med 02.03.2016). Disse føringene har altså ikke vært gjeldene for departementets avgjørelse. I avgjørelsesbrevet fra departementet står det dessuten også at Øvre Rotvoll skal bygges ut, før andre boligområder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2013).

Av det overnevnte er det tydelig at grunnene for å ikke omdisponere er mange. Dette gjør at en kan stille seg spørsmålet om dagens praksis preges av at kommunal- og moderniseringsdepartementet gir kommunene for ofte medhold i innsigelsene? Aabøe (2012) konkluderer i sin masteravhandling med at kommunen har gode sjanser for å bli hørt når innsigelsen blir behandlet i siste runde. Hun skriver at innsigelsesmyndigheter får medhold i bare halvparten av sakene som fremmes og kommunen får helt eller delvis medhold i resterende halvpart (Aabøe 2012). Dette gjør at man kan stille seg spørsmål om innsigelsessystemet fungerer etter intensjonen. Ideelt sett skal kommunen forsøke å legge planer det ikke kommer innsigelser til. Innsigelser skal i utgangspunktet kun fremmes der det er helt nødvendig for å ivareta regionale og nasjonale hensyn. At innsigelser kun i halvparten av gangene blir tatt hensyn til, kan tyde på at innsigelsene enten ikke er gode nok begrunnet for å bli satt frem, eller at departementet i for stor grad tar hensyn til kommunens ønsker. På Øvre Rotvoll vil det siste alternativet være tilfellet, siden begrunnelsene bak innsigelsene har vært gode nok.

Om dette er tilfellet kan man anta at dagens praksis med bruk av innsigelser ikke fungerer tilstrekkelig for å ivareta jordvern hensyn, når departementet tillegger kommunens skjønne avgjørende vekt. En kan også stille spørsmål ved om denne praksisen faktisk fører til at kommunene i større omfang fremsetter planer som strider mot jordvern hensyn. Når kommunene ser at det er enkelt å få igjennom omdisponering, er det anliggende å tro at

kommunen legger ut planer de vet der kommer innsigelser til, og satser på at de går igjennom hos departementet.

I forhold til saken på Øvre Rotvoll kan dette underbygges på bakgrunn av intervju med representantene fra Fylkesmannen. I følge Fylkesmannen har det vært tydelig for kommunen at innsigelsene mot planen kom til å komme. På bakgrunn av at kommunen ikke var villig til å komme frem til et kompromiss i meklingsmøtet, kan det tyde på at kommunen satset på å få saken avgjort til deres fordel hos departementet (gruppe. med. 29.02.2016). For å konkludere har statlige føringer for jordvern ikke fungert tilstrekkelig på Øvre Rotvoll, da kommunen tillegges stort skjønnsrom i å ta andre avgjørelser. Innsigelsene som er til for å begrense denne friheten har heller ikke fungert, da departementet støttet kommunen, på tross av alvorlighetsgraden.

6.4 Konklusjon

På bakgrunn av delproblemstilling 1 kan vi slå fast at Trondheim kommune har prioritert boligbygging i tråd med bærekraftig byutvikling, over statlige jordvern hensyn på Øvre Rotvoll, i rulleringen av kommuneplanens arealdel 2012-2024. Avgjørelsene av innsigelsene hos departementet støttet omdisponeringen av område 35 og 38. På bakgrunn av dette kan man slå fast at det har vært et stort kommunalt skjønnsrom, der kommunes ønsker også har blitt innfridd av en statlig instans.

Av delproblemstilling 2 har det blitt skissert hvorfor stort kommunalt skjønnsrom kan få konsekvenser for ivaretagelse av matjord. Dette kommer av flere grunner. For det første handler det om hvilken karakter matjorda har. Vi kan slå fast at matjorda er en knapp ressurs, der bruken har konsekvenser for hele verdens tilgang på mat. Problemet er at nedbyggingen skjer lokalt, i land der nedbygging ikke har like store konsekvenser. At nedbygging av matjord ikke har konsekvenser lokalt, gjør at kommunen ikke har vært tilstrekkelig motivert til å ta vare på matjorda. Dessuten har hensynet til boligbygging i tråd med bærekraftig byutvikling, blitt ansett som viktigere. Dagens planlegging med privat-offentlig samarbeid, har også hatt betydning, der påvirkning fra grunneier og utbygger har hatt innvirkning for kommunens valg om nedbygging. Disse momentene sammen har gjort at kommunen ikke har klart å ivareta matjorda på Øvre Rotvoll.

Av delproblemstilling 3 kan vi konkludere med at det i utgangspunktet er et strengt regelverk for vern av landbruksjord. Problemet er at føringene legger opp til et stort lokalt skjønnsrom, der kommunen selv ikke har klart å ivareta jordvern hensynet på Øvre Rotvoll, jf

underproblemstilling 2. Innsigelser er som vist ment for å korrigere kommunene om de ikke holder seg innenfor rammene av nasjonal styring. I saken på Øvre Rotvoll har ikke innsigelsene heller fungert etter intensjonen, på tross av høy alvorlighetsgrad.

På bakgrunn av de overnevnte delproblemstillingene kan vi slå fast at lovverket som regulerer landbruksjord tillegger det kommunale skjønnsrommet stort betydning, og at statlig styring gjennom innsigelser ikke har fungert for å ivareta matjorda på Øvre Rotvoll. En kan på bakgrunn av denne undersøkelsen anta at jordvernets skjebne ligger i kommunens motivasjon til å selv ta vare på matjorda. Med dette kan man stille seg spørsmålet om hvilke konsekvenser som oppstår om dette er vanlig i lignende saker.

Et problem med at kommunene har mye makt, kan være at jordvern blir behandlet forskjellig i kommunene. Om staten ikke har tilstrekkelig mulighet til å gå inn for å kontrollere at det ikke omdisponeres, er det ingen som sitter igjen med det fulle og hele ansvaret for å verne om matjorda. Dette gjør at det er vanskelig og ikke langt ifra umulig å kunne ivareta en helhetlig plan for jordvern. Skal man kunne realisere helhetlige planer for en bestemt utvikling og ivareta viktige nasjonale og regionale interesser er det vesentlig at de ikke gang på gang blir overprøvd av stykkevis unntakelse fra planene (Strand 2015). Ved omdisponeringen på Øvre Rotvoll er det akkurat dette som har skjedd. Kommuneplanmelding om langsiktig byvekst og jordvern fra 2005, hadde ett strengt vern for landbruksjorda på Øvre Rotvoll. Likevel ble området omdisponert til bolig og næringsformål. Om omdisponeringene gjentatte ganger strider mot allerede vedtatte planer og mot nasjonale jordvernmål, vil landbruksjorda stykkevis bli nedbygget. Om hver kommune omdisponerer mer enn nødvendig, vil det være vanskelig å følge opp målet om å senke antall omdisponeringer i landet til 4000 dekar per år.

For å svare på hovedproblemstillingen, er min mening er at flernivåsystemet legger opp til ett for stort lokalpolitisk skjønn innenfor nasjonale rammer og at statlig styring ikke fungerer etter intensjonen. Jeg mener dette er svært problematisk i forhold til ivaretagelse av overordnede mål for matjorda, når vi vet hvilke konsekvenser nedbygging av matjord kan få på verdensbasis. Som vi har sett er matjorda spesielt viktig å verne om fordi det dreier seg om en ressurs som hele befolkningen drar nytte av. Jordvern er altså ingen særinteresse og valgene vi tar i dag vil ha betydning for kommende generasjoner. Problem med en flernivåstyring som tillater kommunene å nedbygge matjord, er at det er vanskelig å se det store bilde. Omdisponering i små enkeltsaker rundt om i kommunene vil samlet sett utgjøre store konsekvenser for matsikkerhet på nasjonalt nivå. Konsekvensene blir dermed ikke fanger opp på kommunalt nivå, og samlet belastning blir ikke vurdert. Nedbygging av

matjord har ikke bare konsekvenser for Norges matsikkerhet og selvforsyning, men også andre lands tilgang på mat i fremtiden. Derfor er det vesentlig at Norge tar sin del av ansvaret med å produsere mat (Norsk landbrukssamvirke 2014).

På bakgrunn av alt dette kan man stille seg spørsmålet hva som kan gjøres for å skape et sterkere vern? Burde nasjonale retningslinjer bli mer tydelige? Eller bør beslutninger om matjorda blir lagt til et høyere nivå? Eksempel kan være å unnta kommunene å vedta omdisponering og la regionale myndigheter styre ut ifra planer som er førende for grense for vekst, og dermed gi kommunene aktivt dispensasjon for å bygge ned?

Muntlige kilder:

Informanter fra Fylkesmannen, gruppeintervju den, 29.02.2016

Lederen av byutviklingskomitéen, personlig intervju, 29.02.2016

Kommuneplanlegger, personlig intervju, 02.03.2016

Figurliste:

| | |
|---|----|
| Figur 1: Årlig omdisponering av dyrkbar og dyrka jord.(KOSTRA 2015) | 17 |
| Figur 2: Årlig omdisponering av dyrkamark fra 1976-2013(Prop. 127 S (2014-2015)). | 21 |
| Figur 3: Omdisponert areal etter plan- og bygningsloven og jordlova fordelt på formål i perioden 2010-2013. Prosent.(Prop. 127 S (2014-2015)) | 22 |
| Figur 4: Flernivåstyring i arealplan.(Fiskaa 2012) | 25 |
| Figur 5: Type miljøproblem. Årsak og virkning.(Naustdalslid 1992) | 30 |
| Figur 6: hovedfasene i en kommuneplanprosess (Plathe et al. 2012) | 36 |
| Figur 7: Lokalisering av Øvre Rotvoll.(Selberg arkitekter 2011) | 39 |
| Figur 8: Strategi for byvekst (venstre) og jordvern (høyre). (Kommuneplanmelding 2005) .. | 42 |
| Figur 9: Kommuneplanmelding om langsiktig byvekst og jordvern. (Kommuneplanmelding 2005)..... | 42 |
| Figur 10: Høringsforslag til kommuneplanens arealdel 2012-2024. Forslag til boligareal.(Trondheim kommune 2012a)..... | 44 |
| Figur 11: Vurderte bolig- og næringsområder. Ranheim.(Trondheim Kommune 2012b)..... | 46 |

Litteraturlise

- Aabøe, A. M. (2012). *Statlig styring og det lokale selvstyret i arealplanlegging.: En studie av innsigelsesinstituttet*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Berge, E. (1991). Teori om eigeomsrett og bærekraftig utnytting av fellesressursar. *Forvaltning av våre fellesressurser. Finnmarksvidda og Barentshavet i et lokalt og globalt perspektiv*, 71-88.
- Cappelen, A. (1999). *Almenningens allmenninteresse: Magma*. Tilgjengelig fra: <https://www.magma.no/allmenningens-allmenninteresse> (lest 04.04.2016).
- Falleth, E. & Saglie, I. (2012). Plan-og byggelovgivning mellom demokrati og effektivitet. *Kart og plan: 289-297*.
- Falleth, E. & Sogn, T. (2013). Jordvern på flyttefot – enkel løsnig på en vanskelig samfunnsutfordring? *Plan*.
- Fiskaa, H. (2012). Fysisk deltaljplanlegging, b, nr 2012:7. (*Trondheim*), *Instituttet*.: 230.
- Forskningsetiske komiteer. (2010). Veiledning for forskningsetisk og vitenskapelig vurdering av kvalitative forskningsprosjekt innen medisin og helsefag. 35.
- Fylkesmannen i Nordland. (2012). Jordvern i Nordland.
- Fylkesmannen i Sør- Trøndelag. (2013). Fylkesmannens tilrådning til Trondheim kommunes arealplan 2012-2024, (22.05.2013).
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. (2013). Referat fra meklingsmøte - kommuneplanens arealdel Trondheim (15.03.2013).
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*, b. 1. Bergen: Fagbokforlaget Bergen.
- Hagen, K. P. (1992). Principal-Agent Teori: Implikasjoner for offentlig styring og politikk. I: Sandmo, A. & Hagen, K. P. (red.) *Offentlig politikk og private incitament*: Tano.
- Hansen, T., Hanssen, G. S. & Stigen, I. M. (2008). Det fragmenterte regionale styringssystemet– Konsekvenser for samordning?
- Hansen, T., Indset, M., Sletnes, I. & Tjerbo, T. (2009). *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring: NIBR-rapport*.
- Hansen, T. (2014). Flernivåstyring. *Store Norske Leksikon*.

- Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (2015). Planlegging av kompakt byutvikling - hvordan kommer ulike ideologiske verdier til syne? I: *Kompakt byutvikling : muligheter og utfordringer*, s. 70-84. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *science*, 162: 1243-1248.
- Hay, I. (2010). *Qualitative research methods in human geography*: Oxford university press.
- Higdem, U. (2012). Regional planlegging. *Utfordringer for Norsk planlegging. Kunnskap-bærekraft-demokrati*: 102-120.
- Holsen, T. (2007). Fysisk planlegging mellom offentlig styring og privat initiativ. *Areal og eiendomsrett*: 103-128.
- IKAP-1. (2010). Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen. 1.-utkast planforslag vedtatt tronheimsregionen (11.06.2010).
- IKAP-2. (2015). *Mål, strategioer og retningslinjer for arealutvikling i Trondheimsregionen. Vedtatt av Trondheimsregionen (13.02.2015)*.
- Innst. 56 s (2015-2016). Jordbruksoppgjøret 2015 - endringer i statsbudsjettet 2015 m.m. (nasjonal jordvernstrategi) vedtatt 08.12.2015.
- Jacobsen, D. I. (2005). Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode, 2. utgave. *Kristiansand, Høyskoleforlaget AS*: 400 s.
- Kjellberg, F. (1991). kommunalt selvstyre og nasjonal styring: Mot nye roller for kommunene. *Norsk Statdvitenskaplige tidsskrift* 7: 45-63.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2008). Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Fastsatt ved kgl. res. av 26.09 2014.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2013). *Trondheim kommune - innsigelser til kommuneplanens arealdel 2012-2024*: Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/trondheim-kommune---innsigelser-til-komm/id748520/> (lest 08.02.2016).
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2012). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren.

Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2008). *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Fastsatt ved kgl.res. av 27.07 2014.*

Kommuneplanmelding. (2005). *Langsiktig byvekst og jordvern.* Trondheim kommune Plan- og bygningsenheten. 38 s.

Kommunesektorens organisasjon. (2014). Lokalt demokrati og kommunalt selvstyre. Visjon eller virkelighet?

KOSTRA 2015. - *Omdisponering av dyrka mark:* Landbruks- og matdepartementet. Dato: 15.03.2016.

Lund-Iversen, M., Hofstad, H. & Winsvold, M. (2013). Innsigelser etter plan- og bygningsloven. NIBR-Rapport 2013:10. 71.

Malvik Kommune. (2012). Uttalelse til trondheim kommunes forslag til Kommuneplanens arealdel 2012 -2024.

Miljøpakken. (2016). *Miljøpakkens mål.* Tilgjengelig fra: <http://miljopakken.no/ommiljoepakken/maal>. (lest 15.03).

Myrvold, T. M. & Lorentzen, o. H. (2006). Demokrati i motvind. Lokaldemokrati mellom storpolitikk og lokalpolitikk. *NOrsk intitutt for by- og regionforskning.*

Naustdalslid, J. (1992). *Miljøproblema som styringsmessige nivåproblem:* NIBR.

Norsk landbrukssamvirke. (2014). *Styrk jordvernet!* Tilgjengelig fra: <http://www.landbruk.no/Nyheter/Nyhetsartikler/Naeringspolitikk/Styrk-jordvernet> (lest 09.05.2016).

NOU 2005: 6. Samspill og tillitt. Om saten og lokaldemokratiet.

Næss, P. (2012). Bærekraft og klimahensyn i planlegging. I: Aarsæter, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for Norsk planlegging. Kunnskap-bærekraft-demokrati*, s. 146-166: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Olderud, K. (2015). Bærekraftig utvikling. *Store Norske Leksikon.*

Oppland, E. & Hansen, H. (2015). *Trondheim er verting i nedbyggig av dyrkajord:* Adressavisa. Tilgjengelig fra: <http://www.adressa.no/pluss/nyheter/article10757228.ece> (lest 12.02).

Plathe, E., Ståvi, J. M. & Dølvik, T. (2012). Innsigelsesinstituttets pvirkning på lokalt selvstyre. Sluttrapport. *Asplan Viak AS:* 93.

- Prop. 127 S (2014-2015). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Jordbruksoppgjøret 2015 - endringer i statsbudjettet 2015 m.m.* Landbruks- og matdepartementet. Oslo.
- Prop. 127 S (2014–2015).
- Reitan, M., Saglie, J. & Smith, E. (2012a). *Det Norske Flernivådemokratiet–Sett Ovenfra og Nedenfra*. Det norske flernivådemokratiet: Abstrakt forlag. 7-359 s.
- Reitan, M., Saglie, J. & Smith, E. (2012b). Det norske flernivådemokratiet - sett ovenfra og nedenfra. I: Reitan, M., saglie, J. & Smith, E. (red.) *Det norske flernivådemokratiet*, s. 9-30. Oslo: Abstrakt forlag.
- Reitan, M., Saglie, J. & Smith, E. (2012c). Nasjonal styring og lokal autonomi i flernivådemokratier. I: Reitan, M., Saglie, J. & Smith, E. (red.) *Det norske flernivådemokratiet*, s. 342-354. Oslo: Abstrakt forlag.
- Riksantikvaren. (2012). Brev om Innsigelse til Trondheim kommune. kommuneplanens arealdel. Dato: 28.09.2012.
- Rundskriv H-2/14. *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. 17.02.2014.*
- Rundskriv H-2/14. Supplering av rundskriv T-2/13 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.
- Rundskriv T-5/93. *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging.* Miljøvedepartementet. Oslo.
- Saglie, I. L., Falleth, E. I., Bloch, V. V. H., Bye, A. S. & Steinnes, M. (2006). NIBR-rapport 2006:6. Spredt utbygging og jordvern. Om omfang og drivkrefter bak bygging på jordbruksarealer. *Norsk institutt for by- og regionforskning.*
- Selberg arkitekter. (2011). Mulighetsstudie Øvre Rotvoll. 19.oktober 2011.
- Smith, E. (2003). Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre. *Lov og Rett*, 42 (01).
- St.meld. nr. 31 (1992-93). *Den regionale planleggingen og arealpolitikken.* Miljøverndepartementet. Oslo.
- Storstad, O. & Flemsæter, F. (2014). Bærekraftig Byutvikling. *Adresseavisa.*
- Strand, A. (2015). Når det lokale skjønnnet gis forrang: Miljøinteressene taper.

- Trondheim kommune. (2010). *Kommuneplanens samfunnsdel 2009 - 2020, Vedtatt av Trondheim bystyre 10. juni 2010.*
- Trondheim kommune. (2012a). Høringsforslag kommuneplanens arealdel 2012-2024.
- Trondheim Kommune. (2012b). Vurderte Utbyggingsområder for bolig og næring. Kommunens arealdel 2012-2024. Vedlegg 9.
- Trondheim Kommune. (2015). Kommuneplanmelding om byutvikling. Langsiktig vern av jordbruksareal og økologiske korridorer.
- Trondheimsregionen. (2009). Melding om strategiske valg. Strategier i Kap 5.2 vedtatt av Trondheimregionen i møte 18.09.09. Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP). 34.
- Trondheimsregionen. (2015). *Befolkningsprognose for Trondheimsregionen 2015-2050. Alternativ med middels vekst (TR2015M)*. 16 s.
- Trondheim kommune. (2012). Analyser av boligbygging, boligbyggebehov og boligforsyning. kommuneplanens arealdel 2012-2024. Vedlegg 7.
- Vold, M. H. & Reitan, M. (2012). Stid i strandsonen - en analyse av konfliktlinjene mellom nasjonalt og kommunalt nivå i naturvernpolitikken. I: *Det norske flernivådemokratiet*, s. 197-218: Abstakt forlag.



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES

Eirin Hongslo

Institutt for landskapsplanlegging Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

1430 ÅS

Vår dato: 22.12.2015

Vår ref: 46087 / 3 / ASF

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 11.12.2015. Meldingen gjelder prosjektet:

| | |
|-----------------------------|---|
| 46087 | <i>Innsigelsespraksis i jordvernsaker</i> |
| <i>Behandlingsansvarlig</i> | <i>Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, ved institusjonens øverste leder</i> |
| <i>Daglig ansvarlig</i> | <i>Eirin Hongslo</i> |
| <i>Student</i> | <i>Marte Hakavik Braarud</i> |

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.05.2016, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen Katrine Utaaker Segadal

Kontaktperson: Amalie Statland Fantoft tlf: 55 58 36 41

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

i

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no

TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no

TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@sv.uit.no

Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 46087

INFORMASJON OG SAMTYKKE

Utvalget informeres skriftlig og muntlig om prosjektet og samtykker til deltakelse.

Informasjonsskrivet mottatt

18.12.15 er godt utformet.

INFORMASJONSSIKKERHET

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Norges miljø- og biovitenskapelige universitet sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal lagres på privat pc/mobile enheter, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

PUBLISERING

Det oppgis at personopplysninger skal publiseres. Personvernombudet legger til grunn at det foreligger eksplisitt samtykke fra den enkelte til dette. Vi anbefaler at deltakerne gis anledning til å lese igjennom egne opplysninger og godkjenne disse før publisering.

PROSJEKTLUTT OG ANONYMISERING

Forventet prosjektlutt er 15.05.2016. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres.

Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger somf.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

”Innsigelser i jordvernsaker”

Bakgrunn og formål

I denne oppgaven ønsker jeg å se på hvilke føringer og regler som ligger til rette for å verne om matjord og hvordan disse er blitt vurdert når man har valgt at jordvernet må vike. Det skal være spesielt fokus på hvordan innsigelsesprosessene har blitt fulgt og om de er effektive i å hindre omdisponering av matjord. Dette er en masteroppgave for NMBU

Deltagerne i undersøkelsen er forespurt på grunn av deres stilling i forhold til saken. F.eks fylkesmannen i Sør-trøndelag eller planlegger i Trondheim kommune.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Det skal være datainnsamling i form av intervju. Det vil ikke være nødvendig med personopplysninger. Jeg vil bruke lydopptak under intervjuene. Jeg ønsker med datainnsamlingen å få innsikt i hvordan det aktuelle caset har blitt håndtert.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det vil ikke bli lagret noen personopplysninger utenom arbeidsstilling. Informasjonen lagres uten andres tilgang. Deltagerne vil i liten grad bli gjenkjent i publikasjonen bortsett fra hvilken stilling deltageren har. Jeg er kun interessert i opplysninger om saken utalt i kraft av den stillingen de besitter.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15.mai 2016.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Marte Braarud, 93843627, marte-braarud@hotmail.no. Veileder Eirin Hongslo, 95800951, eirin.hongslo@nmbu.no

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Intervjuguide

1. Mener du Trondheim kommune tar jordvern seriøst nok? Hvorfor/ hvorfor ikke? Hva er grunnen til at Trondheim er en av kommunene i landet som omdisponerer mest dyrka mark?
2. Hvordan kan Trondheim håndtere vekst samtidig som jordvernet ivaretas? -Hvilke grep er gjort?
3. Hvordan opplever dere at innsigelser fungerer som styringsverktøy for å ivareta jordvern i Trondheim?
4. Hva er bakgrunnen for at kommunen tok inn omdisponering på Øvre Rotvoll i kommuneplanen?
5. Hva var bakgrunnen for at innsigelsene til ØR ble fremmet?
6. Opplever du innsigelsene på ØR som rimelige/ urimelige? Var det ifølge deg grunnlag nok for å fremme innsigelse? Var de av alvorlig grad eller mindre alvorlig?
7. Har lokalpolitikere hatt forståelse og aksept for innsigelsene som har kommet?
8. Har det vært kommunikasjon mellom kommunen og fylkeskommunale/ statlige myndigheter i forkant av kommuneplanen?
9. Har det kommet inn høringsmerknader og varsel om innsigelse mot omdisponering av ØR i forbindelse med arbeidet med ny kommeplan? Ble disse tatt alvorlig nok på ØR?
10. Hvorfor måtte saken opp til mekling?
11. Hvordan har behandlingen av innsigelsene i departementet vært?
12. Hvorfor tror du departementet støttet kommunen?
13. Det er et generelt ønske om effektivitet i planlegging og begrensnng av innsigelser. Kunne innsigelsene på ØR blitt mer effektivisert?
14. Hva kunne ha blitt gjort annerledes i håndteringen av innsigelsessakene på ØR?

-Er det noe mer du vil tilføye?



Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway