

Forord

Denne avhandlingen markerer slutten på masterstudiet i Eiendom ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, og er utført i perioden november 2014 til mai 2015. I forbindelse med dette prosjektet har jeg mottatt stipend i fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

Masterstudiet har vært spennende, og samtidig en krevende prosess. Gjennom arbeidet med masteroppgaven har jeg tilegnet meg nyttig kunnskap innenfor statlige styringsdokumenter og sett utfordringene i oppfølgingen av nasjonale forventninger på lokalt og regionalt nivå.

Personlig har jeg hatt stor nytte av arbeidet og læringskurven har vært bratt.

Jeg ønsker derfor å rette en stor takk til min hovedveileder Nikolai K. Winge og biveileder Kristine Lien Skog for god støtte og konstruktive tilbakemeldinger underveis i prosessen. Videre vil jeg takke Kristine S. Hansen for mental støtte og for å se over oppgaven med falkeøyne.

Til Øistein, takk for støtte og oppmuntring gjennom studietiden.

Ås, 15. mai 2015

Anniken Skarsbø

Sammendrag

Det ble for første gang i 2011 utarbeidet nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, der utvalgt politiske temaer ble samlet i ett dokument. Dette dokumentet skal utarbeides hvert fjerde år, følges opp i planleggingen og legges til grunn for statens deltaking jf. pbl §6-1. Formålet er å formidle nasjonal politikk i planarbeidet og bidra til at planlegging blir mer målrettet. Det er forventet av Regjeringen at kommuner og fylkeskommuner vil bruke dokumentet aktivt.

Et nytt forventningsdokument blir vedtatt sommeren 2015. En studie av dagens forventningsdokument av 2011, kan i så måte bidra til å belyse om dette styringsmiddelet har fungert etter sin hensikt. Problemstillingen som utgjør grunnlaget for avhandlingen er: *"Blir forventningsdokumentet anvendt slik som Regjeringen har forventet?"*

Det er valgt å bruke kvalitativ metode for å belyse problemstillingen. Datagrunnlaget for denne oppgaven består av dokumentstudie og to intervju. I dokumentstudiet inngår det et casestudie av Øvre Rotvoll i Trondheim kommune. Ved utarbeidelse av kommunens arealplan for 2014-2024, ble området bestående av dyrka mark vedtatt omdisponert til bolig- og næringsformål. Ved å analysere forventningsdokumentet, undersøke og vurdere hvordan avveiningene mellom jordvern og utbygging er blitt ivaretatt i caseområdet, la dette grunnlag for å kunne belyse problemstillingen.

Ut fra forventningene om en aktiv bruk av dokumentet i planleggingen, ser det ut til at de offentlige forvaltningsorganene ikke følger opp bruken av dokumentet slik det er forventet. Dokumentet fremstår, og blir i følge respondentene tolket som overordnet og generelt, med mindre konkrete mål. Dette har medført at tilliten til dokumentet som styringsdokument er svekket. Hverken Fylkesmannen eller kommunen oppfatter dette som et dokument som kan brukes aktivt i planleggingsprosesser. På denne måten er ikke forventningsdokumentet tilstrekkelig for å ivareta jordverninteressene.

Avhandlingen viser til at forventningsdokumentet ikke fungerer optimalt etter sin hensikt om å bli benyttet i planleggingen. Likevel har dokumentet en viss verdi som styringsmiddel i samspill med andre styringsdokumenter, og har vært bevisstgjørende ved å gi oversikt over nasjonal politikk.

Abstract

In 2011, it was developed national expectations to regional and municipal planning where selected political issues got collected in to one document. This document is to be published every fourth year, to plan and form the basis for the state's participation jf. pbl. § 6-1. The goal is to communicate national politics in the planning and contribute for the execution to be more purposeful. It is expected of the Government to make the counties and regional authorities to actively use this document.

A new document is will be published the summer of 2015. A study of today's document from 2011, is to contribute and prove that this management asset has purposely worked. The problem forming the basis of the thesis are: “ Is the document used as the government expected?”

The expectations of an active use of the document it is shown that the county administrative are not keeping up with the usage. The document is looked upon as a general statement with less concrete goals, which means the document has lost its trust. In this way, the document is not sufficient enough to preserve soil conservation interests.

The thesis shows that the document does not fulfill its purpose as intended to be used in planning. Although the document has a certain value when it comes to interacting with other governing documents, and has given an overview of national politics.

Innhold

1. Innledning	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Tema og problemstilling	7
1.3 Presisering og avgrensning.....	8
1.4 Oppgavens oppbygning.....	10
2. Metode	11
2.1 Valg av metode.....	11
2.2 Metodebeskrivelse.....	13
2.2.1 Dokumentstudie	13
2.2.2. Casemetode	15
2.2.3 Intervju	17
2.3 Etske perspektiver	19
3. Offentlig forvaltning av landbruksjord	20
3.1 Jordvern i historisk planperspektiv	20
3.2 Omdisponeringsstatistikk av dyrka mark frem til i dag	21
3.4 Statens styringsmuligheter	24
3.4.2 Juridiske styringsverktøy.....	25
3.4 Offentlige myndigheter og rettslig regulering.....	27
3.5 Fylkesmannen og kommunens roller	32
4 I hvilken grad gir forventningsdokumentet retningslinjer for kommunenes håndtering av arealkonflikter?	33
4.1 Forventningsdokumentets bakgrunn og formål.....	33
4.2 Dokumentets formelle status	34
4.3 Dokumentets innhold	36
4.4 Drøfting av første underproblemstilling.....	40
5. Case studie - byutviklingens press på jordvernet	42
5.1 Byutvikling i Trondheim kommune	42
5.2 Øvre Rotvoll	45
5.3 Oppsummering	50
5.4 Tidligere utredninger.....	52

6. I hvilken grad blir de nasjonale forventningene ivaretatt i arealplanlegging og lagt til grunn ved avgjørelser om omdisponering?	54
6.1 Kommunalt - Trondheim kommune.....	55
6.2 Regionalt - Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	58
6.3 Drøfting av andre delproblemstilling	60
7. Blir forventningsdokumentet brukt som forventet?	63
7.1.1 Hvorfor blir ikke forventningsdokumentet anvendt slik som forventet?	65
7.2 Tilsluttende refleksjoner.....	66
7.2.1 Hva kan forbedres slik at dokumentet blir mer aktivt brukt i planleggingen?	66
7.2.2 Er de nasjonale forventningene tilstrekkelig gode til å ivareta jordverninteressene?	67
8. Avsluttende refleksjoner	69
8.1 Kritikk av eget arbeid	69
8.2 Forslag til videre forskning	70
Kilder.....	71
Figurliste.....	76
Vedlegg	76

1. Innledning

Med denne oppgaven ønsker jeg å belyse hvordan de *nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging*¹ ivaretar hensynet til jordvern, og om disse forventningene blir anvendt i planlegging på kommunalt nivå. De nasjonale forventningene sier blant annet at landbruksarealer skal vernes gjennom langsiktig planlegging for å nå målene om å redusere arealforbruk og ta vare på de mest verdifulle jordressursene.

Ett av målene med at det er utarbeidet et forventningsdokumentet er at "*forventningene skal følges opp av statlige organer i deres medvirkning i planleggingen og gi økt forutsigbarhet i disse organers medvirkning*".² Det er satt store krav om at dokumentet skal være aktivt brukt i planlegging. Det er dermed interessant å se om forventningene faktisk blir anvendt slik som Regjeringen har forventet.

1.1 Bakgrunn

Det er en stadig stigende befolkningsvekst i Norge som fører til et økende boligbehov, spesielt i de største byene.³ Det har lenge vært fokus på fortetting og transformasjon for å dekke boligbehovet. Likevel har det økende presset etter boliger ført til at byene har blitt utvidet og områder bygget ned.

Den største delen av ledig areal i randsonen av storbyene er landbruksjord, hvor noe av den beste dyrka marka i Norge ligger. I dag er omlag 3 prosent av det totale landarealet i Norge dyrket mark, hvorav bare 1 prosent er egnet til matkornproduksjon.⁴ For å begrense den massive nedbyggingen som har vært tidligere så har stortinget videreført målet om en maksimal grense på 5700daa omdisponert dyrka mark per år.⁵

Dette målet ble for første gang nådd i 2013, to år etter de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging kom ut.⁶ Spørsmålet som kommer opp er hvordan de nasjonale forventningene bidrar til å ivareta jordvernet? Er dokumentet en del av avveiningsgrunnlaget

¹ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011)

² Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011 s. 5)

³ Landbruks- og matdepartementet (08.01.2008 s. 19)

⁴ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011 ss. 8)

⁵ St.meld nr. 26 (2006-2007)

⁶ Statens landbruksforvaltning (2014 s.4)

når interessemotsetningene mellom utbygging og jordvern møtes? Eller er det andre styringsdokument som blir lagt til grunn?

Asplan Viak foretok en spørreundersøkelse i 2014 med tanke på hvordan de nasjonale forventningene er blitt anvendt av fylkesmenn og fylkeskommuner rundt om i landet. Resultatet av denne undersøkelsen peker på oppfatninger av hvordan dokumentet er anvendt og på hvilke områder det trengs forbedringer.

Dette legger et grunnlag for casestudiet hvor en kan trekke paralleller til hvilke oppfatninger som er lik og ulik resultatet i den landsdekkende spørreundersøkelsen. Dette vil ikke generalisere casestudiets resultater, men kan være med på å normalisere det ved at om det er slik i dette tilfellet så kan det også være slik i andre saker. En mer utfyllende begrunnelse for valgt casestudie fremkommer i kapittel to om metode.

1.2 Tema og problemstilling

For å fremme en bærekraftig utvikling fikk plan- og bygningsloven fra 2008 nye bestemmelser, hvor det blant annet hvert fjerde år skal utarbeides et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette er en klargjøring av Regjeringens forventninger som peker på oppgaver og interesser som de ser på som viktig i den kommende perioden av nasjonal politikk.⁷

Tidligere har det vært utarbeidet stortingsmeldinger om regional og kommunal planlegging, samt rundskriv om nasjonale mål og interesser i fylkesplanleggingen. Likevel er det først nå at et slikt forventningsdokument inngår som en formell del av plansystemet. Det vil sommeren 2015 komme nye statlige forventninger.

I denne oppgaven vil det derfor fokuseres på forventningene som ble vedtatt 24.06.2011. ettersom det er disse forventningene som skal være fulgt de siste årene.

Det er stort arealpress rundt de største byene i Norge der mye av den beste matjorden ligger. Det er derfor interessant å belyse forholdene mellom Regjeringens intensjoner for bruk av forventningsdokumentet og hvordan de faktisk blir anvendt på kommunalt nivå.

⁷ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011 s. 5)

Blir forventningsdokumentet anvendt av kommunene ved utarbeidelse av planer, eller blir andre styringsdokumenter lagt til grunn? Dette er spørsmål som er interessant ved at en dermed kan få belyst om forventningsdokumentet har fungert etter sin hensikt.

For å kunne belyse dette er det utarbeidet en problemstilling:

"Blir forventningsdokumentet anvendt slik som Regjeringen har forventet?"

Tilknyttede spørsmål til hovedproblemstillingen:

- *I hvilken grad gir forventningsdokumentet retningslinjer for kommunenes håndtering av konflikter mellom jordvern og utbyggingsinteresser?*
- *I hvilken grad blir de nasjonale forventningene ivaretatt i arealplanlegging på kommunalt nivå og lagt til grunn ved avgjørelser om omdisponering av dyrket jord?*

1.3 Presisering og avgrensning

Denne oppgaven forholder seg til tallene over *dyrka mark* og dermed utelater tallene for dyrkbar mark og nydyrking. Grunnlaget for dette er for at videreføringen av jordverns målet satt i 2004 omhandler halvering av omdisponering av kun dyrka mark som er den mest verdifulle jordressursen vi har.⁸ Dette omhandler vern av jord som er av matkornkvalitet og dermed svært viktig for å kunne sikre fremtidig matproduksjon og egen selvforsyningsgrad.

Det har ikke vært av betydning å se på nydyrking opp i mot omdisponering av dyrka mark. Dette fordi nydyrking ofte skjer i mindre produktive jordbruksområder og vil dermed ikke gjeninnføre areal av samme kvalitet av hva som går bort ved omdisponering av dyrka mark.

For å begrense omfanget av oppgaven er det trukket ut to motstridende tema fra forventningsdokumentet: *by- og tettstedsutvikling* som omhandler utbygging til bolig og næring primært, samt temaet *natur, kultur og landskap* som omfatter jordvern. De to interessekonfliktene i utbygging til bolig/næring og jordvern er ofte konfliktfylte ved at mye av den beste dyrka marka ligger nært randsonen til de største byene og er ofte større areal som også egner seg til utbygging ved fortetting av eksisterende bystruktur. Det er her interessant å se på hvilke grunnlag at avveiningene blir gjort og om forventningsdokumentet

⁸ Storeby (2014)

er ett av disse. Det er derfor tatt utgangspunkt i et casestudie hvor det har vært store utfordringer i forhold til om jordvernet måtte vike.

For å begrense oppgavens omfang er det også gjort begrensninger i forhold til at det er brukt kvalitativ metode fremfor kvantitativ. Her har jeg valgt å gå i dybden på ett tilfelle, ett casestudie sammen med to intervju fremfor å gå i overflaten på flere saker. Enda om dette medfører at resultatet ikke kan generaliseres, så vil det likevel gjøre at en får frem mer av grunnlaget til hvorfor vektingen av interessene er slik de er og avdekke hvordan aktørene oppfatter dokumentet.

Videre vil dette kunne sammenlignes med den kvantitative spørreundersøkelsen til Asplan Viak ,og dermed være med på å belyse hvordan forventningsdokumentet blir anvendt. Resultatet vil dermed kunne være overførbart. Disse begrensningene er satt i forhold til at oppgaven skal gjenspeile 30 studiepoeng.

I gjennom denne oppgaven vil en møte på forskjellige betegnelser. Det vil derfor her bli definert hva de forskjellige betegnelsest står for og unngår dermed missforståelser av hva som menes utover i oppgaven.

- Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging⁹ vil bli omtalt som: forventningsdokumentet, forventningene, nasjonale forventninger.
- Dyrka mark: Dette omfatter alt jordbruksareal som er fulldyrka ned til vanlig pløyedjup, eller er overflatedyrka.¹⁰ Dyrka mark produserer matkornkvalitet.
- Irreversibel avgang: Irreversibel avgang av produktive arealer er omdisponering på en måte som gjør tilbakeføring til opprinnelig tilstand praktisk umulig.¹¹

⁹ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011)

¹⁰ Rekdal (2014)

¹¹ Statistisk sentralbyrå (2014)

1.4 Oppgavens oppbygning

Den videre fremstillingen av oppgaven vil fremgå i syv deler. Først vil den valgte metoden for oppgaven bli presentert og fremgangsmåten forklart. Her vil også datakvaliteten bli vurdert.

Kapittel tre som tar for seg hvordan den offentlige forvaltningen av dyrka mark har vært og utviklingen frem til nå. Dette er en del av bakgrunnsteppet og teorien i oppgaven.

Kapittel fire tar for seg forventningsdokumentet og ser på anvendelsen av dokumentet ut i fra hvordan jordvern avveies opp i mot andre arealinteresser. Her vil den første underproblemstillingen bli belyst.

Presentasjon av det aktuelle caseområdet fremkommer av kapittel fem, hvor også innsigelsesprosessen frem til avgjørelsen av saken vil blir fremstilt.

Kapittel seks vil ta for seg hvordan dokumentet blir anvendt på lokalt og regionalt nivå, sett opp i mot det aktuelle casestudiet. Det vil videre fremgå hvordan forventningene fungerer som styringsdokument for jordvern eller om andre dokumenter blir anvendt. Her vil den siste underproblemstillingene bli belyst.

Til slutt vil det i kapittel syv bli gitt en samlet drøfting av analysen fra underproblemstillingene og der dette opp i mot hovedproblemstillingen.

Kapittel åtte er avsluttende del. Her vil det bli gitt noen avsluttende refleksjoner om oppgavens utførelse, innhold og erfaringer. Det vil det trekkes frem tema som kan være interessant å undersøke nærmere.

2. Metode

I dette kapittelet presenteres forskningsmetodene som er brukt til å samle informasjon for å belyse problemstillingen. Hensikten er å gi leseren innsikt i hvilken metode som er brukt i denne studien. Kapittelet vil først gjøre rede for begrunnelse for valg av metode til å kunne belyse problemstillingen. Deretter vil de forskjellige innsamlingsmetodene bli presentert og fremgangsmetoden for datainnsamlingen forklart. Under hver del vil det bli forklart om kvaliteten på datamaterialet. Til slutt vil det fremgå om etiske perspektiver i oppgaven.

2.1 Valg av metode

Når et fenomen skal undersøkes, må en benytte en eller annen form for fremgangsmåte for å innhente informasjon. Samfunnsvitenskapelig metode skiller i hovedsak mellom to metoder for innsamling av data: kvalitative og kvantitative metoder. Kvalitativ metode betegnes ofte som *myke data* og uttrykkes i form av tekst eller bilde. Kvantitativ metode er *harde data* som er målbare og kommer ofte i form av tall.¹² Ved riktig metodebruk og bevissthet rundt hva man er ute etter å oppnå med undersøkelsen, øker sjansen for å lykkes i å innhente relevant informasjon.

Etter valgt problemstilling blir det gjort avveininger i forhold til hvilken type informasjon som trengs.¹³ I denne oppgaven går problemstillingen ut på å kunne belyse om et nasjonalt dokument er anvendt slik det er forventet. Det valgt ut et aktuelt caseområde i Trondheim kommune for å se hvordan dokumentet ble anvendt i tilknytning til akkurat denne saken. Målet er å oppnå forståelse av bruken av et dokument ved å innhente mange opplysninger fra få enheter. Dette vil dermed gi et resultat som ikke kan generalisere, men undersøkelsen vil likevel ha en overførbarhet.¹⁴

Med denne tilnærmelsen for innhenting av informasjon, vil den kvalitative metoden egne seg best. Metoden brukes når en ønsker å forstå et fenomen og lage teorier. Den brukes også når ambisjonen er å ikke komme til resultater av generell eller allmenngyldig karakter, men å studere et fenomen i dybden. Typisk for kvalitative metoder er at studien gjelder få enheter som tester mange variabler og som frembringer dybdekunnskap om tema. Gyldighetsområde

¹² Larsen (2007 s. 22)

¹³ Grønmo (2004 s. 27)

¹⁴ Larsen (2007 s. 24)

for metoden er begrenset ved for eksempel et casestudie. Det er derfor den kvalitative metoden som hovedsaklig er anvendt i denne oppgaven.

En utfordring ved denne oppgaven er at det finnes lite forskning på dette området fra før. Dette har gjort at utvelgelsen av data og kvaliteten på dem er svært viktige for å belyse den aktuelle problemstillingen. Målet er å belyse bruken av dokumentet med fokus på de to temaene jordvern og byutvikling, og ikke delkravene i dokumentet. Det finnes andre virkemidler for statlig styring, men denne oppgaven tar eksplisitt for seg de nasjonale forventningene.

Dokumentstudie er en god metode for å innhente og analysere eksisterende data, også kalt sekundærdata. Denne typen data er ofte plassert under kvalitativ metode, enda det også forekommer bruk av tall i dataene. Dokumentstudie kan dermed bli sett på som en kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ metode, slik som i denne oppgaven ved bruk av eksisterende statistikk for å vise en utvikling som har foregått over lenger tid. Det er til en viss grad brukt kvantitative data i denne oppgaven, ved at det er gjengitt resultat fra spørreundersøkelsen til Asplan Viak. Ved å tolke disse tallene brukes relevant empiri, som igjen gjør at en får en mer kvalitativ tilnærming. En kan dermed si at også den kvantitative metoden er tatt i bruk, men dette i form av sekundærdata.

Denne kombinasjonen av kvalitativ og kvantitative data omtales ofte som metodetriangulering. Metodetriangulering er å bruke ulike kilder (helst tre eller flere) for å belyse samme problemstilling. Dersom de ulike kildene peker i samme retning, vil dette forsterke funnene.¹⁵ Enhver metode har svakheter og ved å sammenligne informasjonen fra flere forskjellige data, kan svakheter ved den ene veies opp av styrken ved de andre.¹⁶ Dette er med på å forsterke oppgavens reliabilitet, som vil bli forklart nærmere senere i dette kapitlet.

For å kunne si noe om kvaliteten på forskningsmetodene som er benyttet i oppgaven, testes reliabiliteten og validiteten for de forskjellige metodene. "*Reliabiliteten viser hvor pålitelig eller nøyaktig datamaterialet er*"¹⁷, og "*validiteten refererer til datamaterialets gyldighet i forhold til oppgavens problemstilling*".¹⁸ Selv om en har pålitelige data er dette ikke entydig med at disse dataene er relevante for det vi har som hensikt å studere. En må derfor fokusere

¹⁵ Grønmo (2004 s. 55)

¹⁶ Larsen (2007 s. 27)

¹⁷ Grønmo (2004 s. 222)

¹⁸ Grønmo (2004 s. 231)

på å bruke relevante og presise data til å underbygge problemstillingen og ikke utelate forhold som kan ha stor påvirkning for resultatet av datainnsamlingen. Det vil bli gjort rede for dette under hvert enkelt kapitels kritikk av metode.

2.2 Metodebeskrivelse

Videre i denne delen av kapittelet vil de forskjellige metodene for informasjonsinnhenting bli presentert og fremgangsmåten forklart. Datagrunnlaget består av dokumentstudie hvor mesteparten består av offentlige dokumenter og to intervju. Det er også i denne rekkefølgen dataene ble innhentet.

Denne oppgaven belager seg i større del på dokumentstudie. Dette blir videre supplert med intervju for å belyse de to underproblemstillingene som leder frem til hovedproblemstillingen. Analysen av den første underproblemstillingen baserer seg i hovedsak på dokumentstudie og analyse av de nasjonale forventningene, som presenteres i kapittel fire. Den andre underproblemstillingen belager seg på dokumentstudie av caseområdet på Øvre Rotvoll og intervju. Dette fremkommer i kapittel seks.

Ettersom informasjonsmengden har vært stor, utarbeidet jeg en datamatrise. Her ble underproblemstillingene og hovedproblemstilling satt langs venstre kolonne nedover, og de forskjellige kildene på langs, øverst i matrisen. Dette har vært et svært effektivt og oversiktlig redskap for å kunne skrive denne oppgaven.

2.2.1 Dokumentstudie

Dokumentstudier som metode foregår som en innholdsanalyse av kilder i form av dokumenter, hvor datainnsamlingen gjennomgås systematisk for å avdekke relevant informasjon.¹⁹ For utvelgelsen av kildene er kriteriene at dataene må være mest mulig pålitelige og gyldige i tilknytning til valgt problemstilling.

Ved at de fleste kildene kommer fra offentlige nettsider, anser jeg dem som troverdige kilder ved at utredere og departement forsøker å unngå faktafeil for å gi fremstillingen legitimitet.²⁰ Selv om stortingsmeldinger og proposisjoner fremstår som nøytrale, så må man ikke overse at dette er fremfor alt et utspill fra et politisk organ til et annet. Videre baserer oppgaven seg på

¹⁹ Grønmo (2004 s. 182)

²⁰ Heleg Østbye (2013 s. 54)

de nasjonale forventningene, plan- og bygningsloven, forskjellige offentlige utredninger, odelstingsproposisjon, samt andre statlige dokumenter.

Utvelgelsen av dokumenter ble gjort ved en gjennomgang av alle offentlige dokumentene som lå ute på kommunens og Regjeringens hjemmesider som knyttet seg til vedtaket av kommuneplanens arealdel i Trondheim og til caseområdet Øvre Rotvoll. Dette har stort sett vært Trondheim kommunes arealplan og tilliggende saksdokumenter tilknyttet planprosessen, slik som kommuneplanmelding, planbeskrivelser, vurderte utbyggingsområder, saksprotokoller, møteprotokoller m.m.

Statistikk fra KOSTRA om omdisponering av dyrka mark, er denne oppgavens kvantitative sekundærkilder. Her er tallene hentet ut fra statistikken og analysert for å markere utviklingen som har vært i form av omdisponering av dyrka mark i landet, og i Trondheim kommune. Kvaliteten på disse tallene omtales nærmere i slutten av kapittel tre, hvor disse dataene blir presentert.

Asplan Viak kom ut med en rapport der det var foretatt en undersøkelse som omfatter erfaringer fra fylkesmenn og fylkeskommuner.²¹ Denne utredningen gir innsyn i bruk av dokumentet på regionalt nivå, men ikke lokalt slik som i denne oppgaven. En vil dermed ikke kunne finne kommunens oppfatning og anvendelse av forventningsdokumentet her, men det vil kunne trekkes paralleller mellom oppfatningene. Undersøkelsen ble foretatt som en web-basert spørreundersøkelse hvor responsen var relativt god med svarprosent på 63 og 72 %. Det er ikke oppgitt noe mer utfyllende om hvordan dataene har blitt behandlet. Dermed kan jeg ikke ytterligere vurdere påliteligheten til dette resultatet

De innhentede dataene skal kartlegge de argumenter, synspunkter, verdier og beskrivelser som kommer til uttrykk for å belyse problemstillingen. Tolkning av kvalitative data vil som regel skje i lys av forskerens oppfatning og forståelse. Det er derfor svært viktig at en hele tiden prøver å forholde seg nøytral slik at ikke personlige meninger påvirker resultatet og reduserer dataenes troverdighet.

²¹ Asplan Viak (2015)

Kritikk av metode - dokumentstudie.

Utfordringene knyttet til dokumentstudiet, er kildenes relevans og tilgjengelighet.²² Det finnes lite kilder utenom selve forventningsdokumentet som omfatter bruk av dokumentet. Det har derfor vært viktig å supplere med flere metoder for å underbygge funnene.

Dokumentstudier består ofte av sekundærdata. Dette har betydning for kildens pålitelighet. Det er dermed viktig å være kritisk til hvem som har produsert kilden og til hvilket formål de er laget. Disse kildene har også gjennomgått en silings- og tolkningsprosess som medfører at de ikke er like pålitelige som førstehåndskilder.²³ For å unngå at kildene blir mindre pålitelige, har det dermed vært viktig å ha fokus på hvilke kilder man har basert grunnlaget for sine resultater på, og være kritisk til kildevalget underveis. Ved å være selektiv med tanke på hvilke kilder man setter sin lit til og dens relevans til hovedproblemstillingen, vil dette styrke påliteligheten og validiteten til dataene. Jeg anser dataene som inngår i dokumentstudiet til å være relevante og pålitelige.

2.2.2. Casemetode

Det som har vært gjennomgående i politikken er at den beste jorden skal vernes gjennom langsiktig planlegging og klare avgrensninger mellom verdifull jord og bebyggelse. På grunn av de økende klimautfordringene både i verden og her i landet, har miljøvern blitt en større del av planleggingen. Jordvern hensyn og miljøhensyn samstemmer ikke alltid, spesielt når det kommer til byutvikling. I et miljøperspektiv vil det enkelte ganger bli sett på som mer miljøvennlig å bygge ut på dyrka mark lokalisert nær bykjernen, i stedet for å verne om jorda og bygge ut i flere områder av byen. Dette var ett av argumentene for caseområdet Øvre Rotvoll som vil bli presentert i oppgavens kapittel 5.

I masteroppgaver i forvaltningsinformatikk er det vanligste undersøkelsesopplegget å velge et case.²⁴ Dette for å kunne studere hvordan bestemte organisasjoner velger å anvende ulike styringsdokumenter og ivareta ulike nasjonale mål.

Er en metode som benyttes når man ønsker å få en dypere forståelse av et valgt tema, ved en detaljert og intensiv studie av en enkeltanalyseenhet.²⁵ Casestudie er en metodisk inngang til å se på området i Trondheim. Ulike analysekilder for data innsamling, slik som dokumentanalyse og intervju inngår som en del av denne casestudien.

²² Grønmo (2004 s. 122)

²³ UiO (2005)

²⁴ UiO (20.09.2012)

²⁵ Grønmo (2004 s. 414)

Formålet med studiet er å opparbeide seg en helhetlig forståelse av fenomenet i casestudiet som skal undersøkes. I denne oppgaven vil casestudiet være med på å belyse hvordan forventningene blir brukt i kommunal planlegging. Ved å se på avveiningene i vedtaksprosessen og ved innsigelser på planen til caseområdene på Øvre Rotvoll, vil dette kunne være med på å belyse om forventningsdokumentet er anvendt i planleggingen slik Regjeringen har forventet.

Det er flere faktorer som spiller inn for valgt område. Øvre Rotvoll er valgt som caseområde fordi det består av et stort sammenhengende område med dyrka mark av god kvalitet. Det ligger i nærheten av Trondheim bysentrum og er omsluttet av vegnett og bebyggelse. Saken har fått mye oppmerksomhet både i media og blant berørte aktører. Det setter også jordvernet på spissen ved at saken ble ført opp til departementnivå for avgjørelse og at dette resulterte i medhold til kommunens vedtak om omdisponering.

Det har også vært av betydning at Trondheim kommune er en av de kommunene som har omdisponert mest dyrka mark de siste årene, men som også har vært flinke på fortetting og transformasjon innenfor eksisterende bystruktur.²⁶ Det var i forbindelse med den nye arealplanen til kommunen at store areal med dyrka mark ble omdisponert til bolig/næring. På grunnlag av dette er det interessant å se på hvilken betydning de nasjonale forventningene har hatt i tilknytning til planprosessen.

Opgaven er begrenset opp til temaene byutvikling og jordvern i forventningsdokumentet. Utbygging til bolig/næring er et av de mest utbredte formålene dyrka mark omdisponeres til. Samferdsel er også et av formålene det omdisponeres mest til. Dette temaet er valgt bort for å begrense oppgavens omfang, samt at det er av betydning i tilknytning til at caseområdene på Rotvoll ble omdisponert fra landbruk til bolig og næring.

Kritikk av metode - casestudie

Et av hovedargumentene ved casestudier er at det igjennom omfattende og detaljert kunnskap vil oppnå høy grad av validitet.

Casestudiet er ikke bygget opp for å teste ut teorier eller generalisere funn. Ved at det er valgt å se på ett enkelttilfelle og hvordan bruken av forventningene har vært her, så vil ikke resultatet kunne generaliseres. Jeg er av den oppfatning at teorien sammen med intervjuene og dokumentanalysen, likevel vil kunne gi en indikasjon på oppfatningen av bruken av

²⁶ Statens landbruksforvaltning (2014)

forventningene i planlegging. På denne måten vil jeg kunne bruke Trondheim og Øvre Rotvoll som eksempel for å belyse hvordan de nasjonale forventningene fungerer som et styringsdokument for jordvern.

Ved å kombinere intervju og dokumentstudie vil en kunne lære å forstå å forklare fenomenet. Dette anses som viktig for å sikre god datakvalitet og for å kunne samle tolkninger og resonnement mellom flere innhentingsmetoder.²⁷ I denne oppgaven er det anvendt mange kilder: dokumentanalyse av forventningsdokumentet, dokumentanalyse av saksdokument Øvre Rotvoll, flere intervju mm. Dette vil være med på å forsterke funnene. På denne måten sikres validiteten på kildene og gjør at det ikke nødvendig å bruke både kvantitativt og kvalitativt metode for å sikre god kvalitet på resultatet.

2.2.3 Intervju

Fordi de politiske avveiningene ikke fremkommer klart av dokumentene, så har det også vært viktig å supplere med intervju for å kunne verifisere akkurat hvilke styringsdokumenter som blir brukt. Her har jeg derfor valgt å intervju offentlige ansatte som ikke er politikere, for å få en mest mulig nøytral tilbakemelding. Intervjuene blir brukt til å supplere dataene fra dokumentstudiet.

Intervjuobjektene er valgt ut fra deres yrkesstilling og kjennskap til prosessen rundt caseområdet i Trondheim. De utvalgte var en byplanlegger i fra Byplankontoret i Trondheim kommune og to ansatte ved Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Disse vil videre bli omtalt som byplanleggeren og Fylkesmannen. Dette var tilfredsstillende intervjuobjekter ettersom de ut ifra sin yrkesstilling er bundet av å følge retningslinjene i de nasjonale forventningene i sitt arbeid. De er også godt kjent med både Trondheim kommune og caseområdet Øvre Rotvoll.

Intervjuene vil belyse hvordan forventningene blir brukt i kommunal planlegging, sett ut i fra planprosessen på Øvre Rotvoll. Resultatet av deres bruk vil vise til et enkelt tilfelle, men også gi indikasjoner på hvordan enkelte kommuner og fylkesmenn forstår bruken av forventningsdokumentet.

Deltakerne fikk i forkant av intervjuet tilsendt et informasjonsskriv om tema for oppgaven og hvordan dataene i fra intervjuet vil bli behandlet og lagret. Dette informasjonsskrivet fikk de tildelt etter intervjuet og godkjente ved signatur.

²⁷ Andersen (2013 s. 119)

I forkant av intervjuene ble det utformet en intervjuguide med spørsmål som vil avdekke deres oppfatning av dokumentet som styringsdokument og hvor vidt dokumentet ble brukt i deres arbeid.

Alle deltakerne fikk tilnærmet like spørsmål, men med justeringer ut fra deres ansvarsområde. Grunnen til at dette ble gjort er at det dermed er lettere å ha kontroll under intervjuet ved at en krysser av for hva en har vært igjennom og en forholder seg til spørsmål som er relevante ut fra valgt problemstilling. Uten en slik kontroll vil det fort kunne skje at samtalen går andre veier og en sitter igjen med verdiløs informasjon. På denne måten kan en også sammenligne svarene på tvers av intervjuene. Det er også tidsbesparende slik at en rekker å få svar på alle spørsmålene innenfor tiden som er avsatt.

Intervjuet ble gjennomført som en uformell samtale hvor intervjuobjektene fikk tale fritt, men med litt styring slik at de forholdt seg innenfor temaet. Det vil i noen tilfeller være klokt å holde struktur i intervjuet, ved at en mer bevisst og aktiv forskerrolle vil kunne gi større uttelling, ved at en fører en analytisk kontroll som vil gi økt validitet og reliabilitet.²⁸ Respondentene viste engasjement for temaet og oppgaven, som gjorde at det ble gitt mye nyttig informasjon og spennende synspunkter. Denne måten å holde intervju på åpner for muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål rundt uklarheter som kunne oppstå underveis.

Kritikk av metode - intervju

Ved bruk av intervju som metode, blir datainnsamlingen basert på respondenten som kilde. På denne måten foregår innsamling og analyse av data parallelt.²⁹

Typiske problemer under datasamlingen i intervju kan være at kommunikasjonen mellom den som intervjuer og respondenten fungerer dårlig. Dette kan medføre at informasjonsutvekslingen blir begrenset og kvaliteten svekkes.³⁰ Andre problemer kan være at den som intervjuer stiller ledende spørsmål som påvirker respondentens svar. Dette kan medføre feilaktige opplysninger ved at respondenten prøver å sette seg selv i et bedre lys.³¹ Ved å legge opp til en god relasjon til respondenten og utforme spørsmål som ikke fremstår som ledende, så vil disse problemene kunne unngås.

²⁸ Andersen (2013 s. 120)

²⁹ Grønmo (2004 s. 156)

³⁰ Grønmo (2004 s. 164)

³¹ Grønmo (2004 s. 165)

Fordelen ved uformelle intervju er at respondentene har lettere for å snakke åpent hvor en avdekker følelser og holdninger rundt tema som kanskje ikke kommer frem av et strukturert intervju.

For å sikre kvalitet i dataene er det intervjuene foretatt som personintervju slik at en har mulighet til å følge opp med oppfølgingsspørsmål for å avdekke uklarheter og missforståelser. Det er også brukt båndopptaker slik at en får med seg alt som er blitt sagt. Videre er det jobbet godt med intervjuguiden, slik at en får mest mulig relevante besvarelser knyttet til problemstillingen. Utvelgelsen av intervjuobjektene har også vært viktig. I den sammenheng mener jeg at respondentene har vært personer som har kunne gitt nøytrale med pålitelige svar og med den rette kunnskapen til å besvare spørsmålene. På dette grunnlaget anser jeg dataene fra intervjuene til å være av både god reliabilitet og validitet.

2.3 Etiske perspektiver

Før intervjuene ble foretatt, ble meldeskjema sendt inn til Personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS for godkjenning. Dette dokumentet ligger vedlagt oppgaven.

Intervjuobjektene i oppgaven vil bli referert til med yrkestittel, fremfor navn. Personene vil likevel indirekte kunne være identifiserbare ettersom deres arbeidssted er oppgitt. Uansett ser jeg på dette som uproblematisk ovenfor intervjuobjektene ettersom de representerer avdelingens anvendelse av et dokument, og ikke personlige meninger eller opplysninger.

Videre har intervjuobjektene stillinger hvor det har vært normalt å få sitt arbeid og beslutninger i det offentlige analysert og kritisert fra forskjellige aktører. Informasjonen fra intervjuobjektene i denne oppgaven anses derfor ikke til å være en ulempe for de involverte. I forkant av intervjuene har deltakerne fått tilsendt informasjon om intervjuets hensikt, samt opplyst om at de vil bli referert til med yrkestittel. Dette har alle deltakerne godkjent ved å signere på informasjonsskrivet.

I forkant av intervjuet ble respondentene informert om at samtalen ville bli tatt opp med båndopptaker. Kort tid etter intervjuene ble besvarelsene nedskrevet sammen med notatene og deretter ble opptakene slettet. Etter at relevant informasjon ble hentet ut, ble de resterende notater fra intervjuene slettet.

3. Offentlig forvaltning av landbruksjord

For å kunne ta stiling til aktualiteten av å ivareta norsk landbruksjord og redusere omfanget av omdisponering av dyrka mark, er det viktig å se på hvordan forvaltningen av landbruksjord har foregått frem til i dag. Dette er viktig for å aktualisere problemstillingen, ettersom målene i de nasjonale forventningene bygger på tidligere utvikling og skal bidra til å stagnere omdisponering av dyrka mark.

3.1 Jordvern i historisk planperspektiv

Mye har skjedd i etterkrigstiden ved at det tradisjonelle landbruket ble industrialisert og synet på dyrka mark som verdi har vært varierende. . Krigen hadde medført store ødeleggelser som førte til at Regjeringen satte som mål å bygge 100.000 nye boliger i løpet av fem år, hvor 66.000 av disse ble realisert.³² Innenfor planlegging skjedde det også store endringer i form av boligbygging som reaksjon på en større befolkningsvekst. Utviklingen påvirket også landbruket ved at drivemåten endret seg og at folk forflyttet seg til byene truet nedbygging av landbruksjord med nærhet til randsonen.

I 1965 kom den første bygningsloven som ble gjort gjeldende for hele landet. I følge denne skulle det utarbeides en overordnet arealplan som var retningsgivende for planer på lavere nivå, som ved reguleringsplaner i kommunene. I denne landsdekkende loven skulle alle arealer trekkes inn og kommunene ble pålagt å planlegge. Hele landet skulle innskriveres i planlegging, fra nasjonalt gjennom regionalt til lokalt nivå. Professor emeritus i samfunnsgeografi, Tor Fr. Rasmussen uttrykker at svakheten ved denne modellen var at Stortinget ikke var villig til å sette juridisk makt bak dette hierarkisystemet som gjorde at regionplanleggingen tapte mot kommunens egeninteresser³³.

Etter de påfølgende årene ble det lagt mye arbeid i utarbeidelse av regionplaner og generalplaner, men dette arbeidet ble gradvis innstilt. Dermed fortsatte bebyggelsesmønsteret med spredt utbygging. Byer og tettsteder vokste frem rundt de mest produktive landbruksarealene og resulterte i en betydelig nedbygging av dyrka mark³⁴. Her i landet var dette mest merkbart de første årene av etterkrigstiden, hvor kommunenes boligreserver raskt

³² Winge (2013 s. 40)

³³ Tor Fr. Rasmussen (2008 s. 49)

³⁴ (NOU 1972:1 s. 81)

ble brukt opp. Bebyggelse av forskjellig art spredte seg mer eller mindre tilfeldig og planløst utover nabokommunene.³⁵ Dette skjedde fortrinnsvis på de arealene som var best egnet ut i fra den tidens lokaliseringkriterier, som var god jord og nærhet til kommunikasjonsårer³⁶.

Siden begynnelsen av 1970-tallet har det vært en bred politisk enighet om et styrket jordvern og det er utført mange tiltak for å redusere omdisponeringen av dyrka mark. Det fremgikk av NOU 1972:1 at ut i fra lav selvforsyningsgrad og mekanisering av landbruket er det ikke beredskapsmessig tungtveiende grunner for ytterligere beskyttelse av jordbruksproduktive arealer. Motstykket til dette var fokus på at det imidlertid var andre viktige grunner som taler for å ivareta produktiv jord, særlig i mot irreversible omdisponeringer.

Den viktigste grunnen for å ivareta landbruksjorden er fordi framtiden er så usikker. Det understrekes at i et land som Norge som er så rikt på fjellgrunn og impediment³⁷, så skulle det være direkte unødvendig med ett så stort forbruk av produktiv jord til andre formål slik som byggegrunn. En grov beregning av arealfordelingen i landet viste at det skulle være impediment-arealer i overflod under skoggrensene til å dekke de forskjellige arealbehovene for lange tider fremover. Landbruket ble sett på som en viktig verdi ved at man ikke bare fokuserte på nåtiden, men fremtidig nytte.

3.2 Omdisponeringsstatistikk av dyrka mark frem til i dag

Etter andre verdenskrig og frem til år 2005 er det registrert omdisponering av dyrket og dyrkbar mark på ca. 1,2millioner daa totalt, noe som utgjør ca 5 prosent av de samlede jordressursene i Norge³⁸. Som kompensasjon for omdisponeringen har noe av arealtapet vært avbøtt med nydyrking, men disse områdene er ofte mindre produktive enn områdene som er gått tapt.

I de siste årene har det vært en markert nedgang i den årlige omdisponeringen av dyrket mark. Fra ett gjennomsnitt på 11400daa (1994-2003) til ca 6700 daa i 2010, hvor så mye som en tredjedel av nedbyggingen siden 2004 skyldes omdisponering til boligformål³⁹.

³⁵ (NOU 1972:1 s. 81)

³⁶ (*Jordvern og byvekst*)

³⁷ (Norsk landbruksordbok - landbruksfaglig ordboksverk) Impediment betyr skrapmark, ikke dyrket eller dyrkbar jord. Grunn som har mindre planteproduksjonsevne enn det kreves til å nå opp i laveste klasse i en bonitetsskala.

³⁸ Meld. St. 9 (2011-2012 s. 239)

³⁹ (NOU 2013:10) s. 119

I statistikken for 2010 fra SSB (KOSTRA tallene) ble det fastslått at jordvernmålet ikke var nådd, men at utviklingen gikk i riktig retning ettersom omdisponeringen av landbruksjord var lavere enn på mange år. Det ble i 2010 omdisponert 6687daa dyrket mark som er om lag 20% nedgang i fra 2009 og 40% under gjennomsnittsnivå for tiårsperioden 1994-2003⁴⁰. Ved at målet ikke ble nådd førte til at statens oppfølging skulle sikres bedre ved at Fylkesmannen fikk innsigelsesmyndighet for å ivareta den nasjonale jordvernspolitikken i planleggingen.

I seksårs perioden frem til 2010 var det Rogaland og Sør-Trøndelag som omdisponerte mest dyrket mark. Disse to fylkene stod for 33% av all omdisponering av dyrket mark i landet i 2010 og 40% i 2009. Trondheim kommune er en bykommune med sterk befolkningsvekst og høy utbyggingsaktivitet og som går igjen i statistikken som en av de kommunene i landet som i lengre tid har hatt høy omdisponering av dyrka mark. Den høye omdisponeringen er et resultat av lovlig fattede vedtak og hvor høye tall i en slik kommune noen ganger kan skyldes statlige utbyggingstiltak til samferdselsformål 41. I Trondheim var bolig en av de mest brukte arealformålene i reguleringsplanene for de omdisponerte områdene. Likevel tilsier summen av en slik arealforvaltning å være i strid med arealpolitikken om at de beste jordressursene skal ha et strengt vern mot omdisponering. Hvordan skal rettsordenen kunne begrense enkelthandlinger som isolert sett er ønskelige, men som i sum gir et utilsiktet og uønsket resultat?⁴²

I en artikkel i Nationen 2011 uttalte nestleder i Norges bondelag Nils T. Bjørke at tallene fra 2010 stadfestet at regelverket måtte endres for at utviklingen skulle gi et mer bærekraftig landbruk⁴³. Han fremsatte videre at kommunene ser for lett på andre formål som viktigere i enkeltsakene og dermed blir nedbyggingen samlet sett for stor. Ett av argumentene for å endre dette var at avsvaret måtte overføres fra kommunene til fylkesmennene slik at det bare ved nasjonale viktige saker at omdisponering kunne tillates. Spørsmålet blir dermed om dagens styringsmidler i jordvernspolitikken er tilstrekkelige for å sikre at det tas hensyn til det totale inngrepsbildet av jordvernareal.

3.2.1 Utviklingen etter forventningsdokumentet 2011

I perioden 1976–2013 er det rapportert en samlet irreversibel omdisponering av 337 km² dyrket mark (9,11kvm² hvert år) som er blitt bygget ned eller ødelagt for alltid. Dette

⁴⁰Laveste omdisponering 2011)

⁴¹ (Kommuner under press 2011)

⁴² Bugge (2015 s. 63)

⁴³Regjeringa nådde ikkje 2011)

tilsvarer omtrent det samlede tettstedsarealet i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Sandnes⁴⁴.

Tallene fra KOSTRA landbruk rapport for 2013 viser at nivået for omdisponering av dyrket jord til andre formål enn landbruk er 14% lavere enn tallene fra året før, og skal være den laveste registrerte omdisponeringen av dyrket mark siden 1979 på 5620 daa. Dette tilsier at nivået for første gang ligger under målet på 6000daa årlig.

Som tidligere år er det regulering til samferdselsformål, og særlig boligformål som står for den største omdisponeringen av dyrket mark. Fortsatt er det Sør-Trøndelag sammen med Rogaland og Østfold som står for den største delen av omdisponering av dyrket mark på omlag 30% på nasjonalt nivå i 2013. Sør-Trøndelag omdisponerte 471 daa i 2013 hvor av dette har Trondheim kommune stått for 269 daa. I tiårsperioden mellom 2007 til 2013 er Trondheim kommune den nest største kommunen med omdisponering av dyrket mark for andre formål enn landbruk, på hele 1986 daa som utgjør mer enn 25% på nasjonalt nivå.

At målet om å halvere omdisponeringen av dyrka mark ser ut til å ha blitt nådd er en utvikling i riktig retning. Likevel er et viktig å poengtere at halveringen av den årlige nedgangen ikke er det egentlige målet, men at nedbyggingen av landbruksjord avtar helt. Forvaltning av jordbruket må være fremtidsrettet og da er det avgjørende hva som blir summen av dyrka mark vi sitter igjen med totalt sett.

3.2.2 Lovene det disponeres fra

KOSTRA rapporten gir også oversikt over hvilke lover det omdisponeres i fra. Tallene viser at det i økende grad omdisponeres landbruksjord etter plan- og bygningsloven og i mindre grad gjennom enkeltsaker etter jordloven. Dette kan ses på som positivt ettersom omdisponering hovedsaklig skjer som følge av planprosesser etter plan- og bygningsloven og i mindre grad gjennom enkeltsaker etter jordloven.⁴⁵ De siste årene har omlag 80% av omdisponeringen skjedd etter plan- og bygningsloven, i mens 20% har skjedd etter jordloven. Omdisponeringen av dyrka jord var i 2013 den laveste registrerte siden 1976.

3.2.3 Formål det omdisponeres til

Tallene for omdisponering av areal gjelder for saker etter både plan- og bygningsloven og jordloven. Hensynet til jordvernet avveies opp i mot andre arealressurser som også er viktig

⁴⁴ Statistisk sentralbyrå (2014)

⁴⁵ Statens landbruksforvaltning (2014)

for samfunnet. Det fremkommer av KOSTRA rapporten fra 2013 at størstedelen av det omdisponerte arealet skjer til bolig- og samferdselsformål. Hele 34% av omdisponeringen gikk til boligformål, og 35% til samferdsel. Dette utgjør til sammen nærmere 70% av all omdisponeringen til andre formål enn landbruk.

Disse to formålsgruppene har vært de mest utpregede formålene å omdisponere til gjennom de siste ti årene. Ikke overraskende med tanke på den gode økonomien i landet og befolkningsveksten som fortsatt er økende. Det er heller ikke noe som tilsier at det vil skje noen drastisk endring med tanke på hvilke forhold det omdisponeres til, ettersom boligetterterspørselen spesielt i storbyene fortsatt er høy.

3.2.4 Pålitelighet til KOSTRA- tallene

Omdisponeringen registrert i KOSTRA kommer av innrapporterte tall som viser vedtatte reguleringsplaner, og ikke arealer som er omregulert i kommuneplanens arealdel. Dette betyr at omfanget av omdisponert areal er mye høyere enn hva tallene i fra KOSTRA viser, ettersom tallene bare består av igangsatte reguleringsvedtak. Det kan ta flere år før omdisponerte områder i kommunens arealdel blir igangsatt og vil frem til da ikke fremkomme i statistikken.

I KOSTRA sin egen vurdering av troverdigheten til tallene fra 2013 fremkommer det at tallene er noe usikre med tanke på manglende rapportering, men at den største feilkilden ligger i innrapportering av uriktig størrelse på areal samt antall og utfall av saker. Ut i fra dette kan en ved en viss sikkerhet anta at tallene for omdisponering av dyrket mark er høyere enn 5620 daa, men hvor mye høyere det ligger finnes det ingen preferanser på som gir et mer sikrere tall. Likevel kan en fastslå at det stadig foretas omdisponering av dyrka mark. Spørsmålet blir da om dagens virkemidler for jordvern er gode nok.

3.4 Statens styringsmuligheter

I denne delen skal statens styringsmidler belyses ettersom det er aktuelt for å forstå hvilke alternativ staten har for å formidle nasjonale mål ned til lokalt nivå. Først vil det bli gjort rede for statlig styring og kommunenes autonomi fra governance til government (samstyring). Deretter vil det bli sakt litt om juridiske styringsverktøy.

3.4.1 Fra government til governance

I en gjennomgang av forskning på planområdet, viser NIBR det har foregått en endring i styringssystemet de siste ti årene.⁴⁶ Staten har endret styringsform fra å gå fra hierarkisk styring ("government") til at det i større grad foregår en samstyring ("governance") gjennom maktstyring og partnerskap mellom offentlig og privat sektor.⁴⁷ Denne overgangen innebærer en mindre vektlegging av statens formelle juridiske makt og evne til å styre samfunnet i forhold til både globale institusjoner, lokale myndigheter og aktører på ulike nivå.⁴⁸ Dette har også vært med på å endre måten gjennomføringen av planprosessen, ved at det i økende grad er samarbeid mellom det private og offentlige aktører.

Samstyringsperspektivet innebærer også en desentralisering av statens styring, ved at ansvaret for ivaretagelsen av statlige mål i større grad blir overført ned på kommunalt nivå. Dette skal blant annet være med på å sikre effektiv iverksetting av nasjonal politikk. Utviklingen har gått i fra å nedfelle eksplisitte plankrav i rundskriv og forskrifter, til å legge førende retningslinjer for statens målsetninger. De "nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging" er et resultat av denne utviklingen ved at forventningene fra staten setter føringer for kommunens arealforvaltning. Dette for å legger opp til lokal skjønnsutøvelse for å underbygge det lokale selvstyre og betydningen av å ta lokale skjønnsbaserte beslutninger.

Ved at staten i økende grad har trukket seg tilbake og overført makt til lokale organer, har statens forventninger også fått en sterkere synliggjøring av temaer som tidligere har tilhørt kommunenes kjerneoppgaver.⁴⁹ På denne måten er plankravene skjerpet for å styrke gjennomføringen av nasjonale mål. Dette har også medført en strengere kontroll av planlegging på lokalt nivå, gjennom blant annet nye forventninger, plankrav og skjerpet lovgivning.⁵⁰

3.4.2 Juridiske styringsverktøy

Det oppstår særegne utfordringer i et demokrati- og styringsperspektiv når forvaltningsoppgaver og politiske beslutninger utspiller seg på flere nivå.⁵¹ Ved at kommuner styres av egne folkevalgte organer, skaper frihet til å tilpasse nasjonal politikk til lokale behov og fatte beslutninger som til en viss grad kan gå på tvers av nasjonal politikk. Dette kan føre

⁴⁶ Terje Kleven (2011 s. 8)

⁴⁷ Terje Kleven (2011 s. 36)

⁴⁸ Millstein (2004)

⁴⁹ Millstein (2004)

⁵⁰ Terje Kleven (2011 s. 37)

⁵¹ *Demokratisk styring* 2007)

til spenninger mellom oppfølging av nasjonal politikk og lokalpolitisk handlefrihet.⁵² For å forstå hvordan staten formidler nasjonal politikk gjennom de nasjonale forventningene, må det fremgå hvilket type styringsmiddel dette er, i følge forskningen av "demokratisk styring i et flernivåsystem".⁵³

Det finnes forskjellige virkemidler som staten bruker for å få gjennomslag for sine mål. De forskjellige styringsmidlene kan deles inn i fire hovedkategorier: fysiske, økonomiske, pedagogiske og normative, der de nasjonale forventningene inngår i sistnevnte kategori.⁵⁴

Norm er et begrep som kan brukes for både rettsregler, veiledende retningslinjer og prinsipper. Likevel er det et viktig skille mellom rettslige normer og normerende retningslinjer. Retningslinjer vil i motsetning til rettslige normer ikke være rettslig bindende og brudd på normen får ikke rettslige konsekvenser. Samtidig er retningslinjer er like fullt normerende ved at det fremsettes forventninger til handlemåte.

Rettslige normer er fastsatt av en institusjon som med sin kyndighet gjør forventningene bindende for dem de retter seg mot.⁵⁵ I arealforvaltningen så vil det være utslagsgivende hvem som har avgjørelsesmyndighet og hvem som fører kontroll med disse avgjørelsene. Rettslige normer er forpliktende i motsetning til veiledende retningslinjer. De gir kompetanseregler som fastsetter hvilket forvaltningsorgan som har kompetanse til å treffe beslutninger, som f.eks. i arealforvaltningen.⁵⁶

Det finnes mange juridiske rettsregler i arealplanleggingen, hvor ett av statens virkemidler er de nasjonale forventningene. Det vil dermed bli interessant å se om forventningsdokumentet er et eget virkemiddel for ivaretagelse av jordvern. Eller hvilket styringsverktøy det er ment å være. Dette spørsmålet vil bli behandlet i diskusjonsdelen i kapittel seks.

⁵² *Demokratisk styring* 2007)

⁵³ *Demokratisk styring* 2007)

⁵⁴ Eckhoff (1983 s. 29)

⁵⁵ Winge (2013 s. 54)

⁵⁶ Winge (2013 s. 59)

3.4 Offentlige myndigheter og rettslig regulering

Politiske og rettslige mål setter føringer og bestemmelser for at jordvern blir aktualisert og ivare tatt i planleggingen. I denne delen av oppgaven skal det ses nærmere på aktuelle politiske målsetninger innenfor jordvern og lovverket som skal verne om norsk landbruksjord. De nasjonale forventningene vil bli presentert for seg selv i kapittel fire. Først vil de politiske målene bli presentert, deretter de rettslige målene i jordloven og plan- og bygningsloven.

3.4.1 Politiske mål

Politiske mål fremkommer blant annet av stortingsmeldinger, rundskriv, nasjonale og regionale føringer. Det er utgitt flere politiske styringsdokumenter opp i gjennom tiden med sikte på jordvern, der enkelte som nevnt under har hatt et større fokus på jordvern enn andre.

Det ble for første gang i St. meld. nr.31 (1992-93)⁵⁷ "Den regionale planleggingen og arealpolitikken" fremmet forslag til Stortinget om utforming av en helhetlig arealpolitikk, der det ble lagt vekt på drøfting av nasjonale rammer for arealdisponering, utbygging i byregioner og vern av arealressurser.⁵⁸ Regjeringen fremhevet at hensynet til jordvern skulle vektlegges i arealpolitikken og den regionale planleggingen. Det er denne meldingen som ledet frem til fastsettelsen av rundskriv T-5/93 "Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging" vedtatt 20. august 1993, forkortet til ATP.⁵⁹ Disse retningslinjene klargjorde viktige prinsipper når det gjaldt hvordan avveiningen mellom ulike utbyggingshensyn og vern skulle skje.

*"Utbyggingsmønster og transportsystem bør utformes slik at en unngår omdisponering av store sammenhengende arealer med dyrket eller dyrkbar mark av høy kvalitet. Innenfor gangavstand fra stasjoner/holdeplasser på hovedårene for kollektivtrafikknettet, kan utbyggingshensyn tillegges større vekt enn vern, under forutsetning av at det planlegges en konsentrert utbygging og tas hensyn til kulturmiljøer og grøntstruktur."*⁶⁰

Begrunnelsen for et sterkt jordvern er blant annet redegjort for i St.meld. nr. 19 hvor det sentrale er behovet for sikkerhet for egen nasjonal matforsyning for oss og våre etterkommere.⁶¹ Her ble det satt fokus på at jordvern må ses i en større sammenheng og i et

⁵⁷ St. meld. nr.31 (1992-93) (

⁵⁸ St.meld nr. 29 (1996-1997) (

⁵⁹ Miljøverndepartementet (1993)

⁶⁰ Miljøverndepartementet (1993)

⁶¹ St.meld. nr. 19 (1999-2000) (

lagsiktig perspektiv for å kunne gjenspeile verdien og viktigheten med ivaretagning av dyrka mark.

Denne tankegangen ble tatt videre når målet om halvering av årlig omdisponering av dyrka mark for første gang ble politisk markert i 2004. Det ble i St. meld. nr. 21 satt et nasjonalt mål om at den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordresursene skulle halveres innen 2010.⁶² Dette skulle gjøres ved å stimulere kommunene til å utpeke kjerneområder for ivaretagning av landbruk i planleggingen. På denne måten skulle det settes en langsiktig jordvernsgrense for å begrense nedbygging av landbruksjord i by- og tettstedsområder⁶³. Jordvernet ble styrket og omfanget av omdisponering av dyrket mark ble betydelig redusert i tiden fremover.⁶⁴

Det ble det i perioden 2006 til 2010 sendt ut to jordvernsv brev til landets fylker, fylkesmenn, fylkeslandbruksstyre og kommuner der kommunenes ansvar for å ta hensyn til jordvernet ble understreket. For å nå målet skulle jordvernshensynet inn i kommuneplanarbeidet og ved avveiningen mellom verne- og bruksinteresser i arealplanleggingen, skulle en følge retningslinjene gitt i rikspolitisk retningslinjer. Her fremkom de nasjonale forventningene til jordvern, som nå er samlet i forventningsdokumentet⁶⁵.

Andre viktige nasjonale og regionale føringer er "statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging"⁶⁶ forkortet til BATP som erstatter rundskriv T-5/93 (ATP)⁶⁷. Her er målet å utforme utbyggingsmønstre og transportsystemer som ikke bidrar til reduksjon i avgang av dyrka mark. Vernet skal tillegges stor vekt, men innenfor knutepunkter på hovedårene til kollektivnettet vil utbyggingshensynet kunne vektes høyere enn vernet dersom utbyggingen skjer konsentrert og på de minst verdifulle jordarealene. Planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet. Fokuset på fortetting og transformasjon fremheves også, hvor man ser på viktigheten av å utnytte potensialet i allerede utbygde områder, med høy utnyttingsgrad.

Viktigheten av ivaretagning av jordvernet er videreført i St. meld nr. 9 (Meld. St. 9 2011-2012) hvor det fremheves at " *Regjeringen mener at det med landets begrensede areal for*

⁶² St.meld.nr. 21 (2004-2005) (

⁶³ Fylkesmannen i Oppland (2014)

⁶⁴ Statens landbruksforvaltning (2014 s. 8), Se figur 2 i rapporten

⁶⁵ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011)

⁶⁶ *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging* (2014) Siden denne ikke var gjeldende da de nasjonale forventningene kom i 2011, vil det i Casestudiet bli vist til "Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging" (ATP) fra 1993 som den gang var gjeldende.

⁶⁷ Miljøverndepartementet (1993)

matproduksjon, er viktig med et sterkt jordvern og en politikk som utnytter jordbruksarealene". Regjeringen fremhever plan- og bygningsloven som det viktigste verktøyet for ivaretagelse av matjord og at det dermed ikke er nødvendig å innføre egen vernehjemmel i jordlova. Her trekker de frem de nasjonale forventningene som viktige virkemidler i plan- og bygningsloven til å styrke jordvernet i arealplanleggingen.

3.4.2 Utfordringene i jordvernspolitikken

Jordvernsgruppa⁶⁸ som utarbeidet rapporten "klimaskifte for jordvern 2008" uttalte at årsakssammenhengen bak den høye omdisponeringstakten er sammensatt og vurderte følgende elementer som sentrale.

Den nasjonale arealpolitikken inneholder mål og politiske føringer som kan fremstå som både sprikende og motstridende. Dette kan gjøre tolkningen vanskelig og kan medføre at det lokalt vedtas arealdisponeringer som bryter med ett eller flere av målene. En svekket oppfølging av nasjonal arealpolitikk kan føre til at målet om en bærekraftig arealdisponering ikke nås. For å nå målsetningen må det derfor gis en tydeliggjøring av hvordan målene skal anvendes i praktisk arealforvaltning.

Dette viser de til at henger sammen med en mangelfull oppfølging av nasjonale mål ovenfor kommunene som gir grunnlag for å forsterke de statlige signalene ovenfor regionalt nivå og bruk av tilgjengelige virkemidler i arealpolitikken. Disse uttalelsene peker mot at forventningsdokumentet fra 2011 var et etterlengtet styringsdokument for å formidle nasjonale mål ned på regionalt og lokalt nivå.

Videre er det interessant å se på gruppens kommentar til at de mener at kommunene har fått for stort handlingsrom i arealpolitikken, ved at det vedtas arealdisponeringer i strid med nasjonal jordvernspolitikk til tross for klar politikk og virkemidler for gjennomføring. Denne observasjonen står i kontrast mot dagens regjering som legger opp til kommunesammenslåing og ett sterkere kommunalt selvstyre i arealpolitikken.

Denne rapporten ble utarbeidet parallelt med den nye pbl 2008 og peker på utfordringer som var aktuelle med tanke på utarbeidelse av de nasjonale forventningene av 2011, hvor jordvern inngår som ett av temaene.

⁶⁸ Landbruks- og matdepartementet (08.01.2008 s. 12), Arbeidsgruppens sammensetning

3.4.3 Rettslige forvaltningslover

Jordloven og plan- og bygningsloven virker parallelt. Plan- og bygningsloven fungerer på den måten at den er sektorovergripende og skal sikre gode langsiktige løsninger for miljø og samfunn. Jordloven skal primært ivareta jordvernet og landbruksinteresser. Dette medfører at dersom det kreves tillatelse etter begge lovene, så må dette foreligge før det kan godkjennes iverksetting av tiltaket. Omdisponering eller fradeling av jord i LNF- områder fører ofte til krav om tillatelse etter begge lovene. Dette er fordi formålet med tiltaket er i strid med landbruksformålet.⁶⁹ Begge lovene har bestemmelser som gir kommunen en grad av skjønnsutøvelse til å gi dispensasjon fra planer:

Plan- og bygningsloven

Kapittel 19 i plan- og bygningsloven omhandler dispensasjon fra lovens bestemmelser. Det fremgår av §19-2 (1) at dersom vilkårene i §19-2 (2) er oppfylt, så må kommunen foreta en vurdering om det er grunnlag for å gi dispensasjon. I vurderingen skal det legges særlig vekt på nasjonale rammer og mål.. Det er dermed et lokalt skjønnsom for kommunene å gi dispensasjon i fra planer.

Jordloven §9 - omdisponering

Jordlovens bestemmelser om omdisponering og deling gjør seg gjeldende for arealer som i kommuneplanens arealdel er avsatt til LNF eller regulert til landbruk. Det er kommunen som har fått myndighet til å avgjøre søknader om omdisponering, hvor de bare kan gi samtykke når "*særlige høve*" foreligger jf. §9 (2). Unntak for denne regelen kan gjøres dersom det finnes særlige grunner som tilsier at jordbruksinteressene må vike jf. §9(2).

Samtykke til omdisponering skjer etter vilkårene som er satt i formålsparagraf §1 i jordloven. Det fremgår her at loven skal tilrettelegge for at arealressursene i landet blir brukt på best mulig måte, både for samfunnet og for de som har yrket sitt i landbruket. Videre inngår også hensynet til fremtidige generasjoners behov, ved at jordvernet ikke skal være til hinder for samfunnsutviklingen, men en del av den. Her inngår hensynet til bosetting som samfunnsanglig, hvor det kan legges vekt på om omdisponeringen kan bidra til å opprettholde eller styrke bosetningen i området.⁷⁰

Bestemmelsen i §9 er streng ved at samtykke til omdisponering kan bare gis i særlige tilfeller og etter en samlet vurdering av ulike forhold. Samtidig er det opp til kommunen som

⁶⁹ Forholdet jordloven og pbl 2013)

⁷⁰ M-1/2013 - Omdisponering og deling 01.07.2013)

arealforvalter til å utøve skjønn i disse sakene og loven tillegger dermed mye tillit til kommunen for ivaretagelse av dyrka mark.

Jordloven §12 - deling

Rundskriv M-1/2013 "omdisponering og deling" omfatter en vesentlig lovendring av jordl. §12 med virkning i fra 01.07/2013. De nye reglene er ment å gi større handlingsrom til kommunene ved at det skal gjøres enklere å dele fra eiendommen dersom deling vil ivareta hensynet til bosetting og tilleggsjord. Endringene har som hensikt å flytte oppmerksomheten bort i fra forbud og over til hvordan deling kan tillates uten at det går utover jordinteressene som det skal vernes om. Lovendringen kan dermed ses på som at det har gått i fra å være en nei-lov til en mer ja-rettet lov som uttrykker seg mer positivt til deling av landbrukseiendom når det gjelder endring til boligformål.

Ett nytt unntak fra delingsforbudet fremkommer i §12 (4) hvor "*sjølv om det etter tredje ledd ikke ligg til rette for å gi samtykke til deling, kan samtykke givast dersom deling vil vareta omsynet til busetjinga i området*". Her vises det igjen til formålsparagrafen hvor hensynet til bosettingen skal vektlegges ut i fra hva som er "samfunnsganglig", og at arealressursene blir disponert på en måte som gir en mer tjenlig og variert bruksstruktur.

Bestemmelsen fremstår som sagt som en ja- lov. Likevel legges det strenge begrensninger i §12(1) ved at om dyrka jord skal brukes til annet formål enn jordbruksproduksjon eller foringer evnen til fremtidig jordbruksproduksjon, må det også gis samtykke til omdisponering etter §9. Dette er med på å verne om at deling av jord ikke medfører at dyrka mark forsvinner bit for bit.

Det vil med dette bli interessant å se hva de nasjonale forventningene sier om ivaretaging av jordvernet.

3.5 Fylkesmannen og kommunens roller

Kommunen er myndigheten med ansvarsområde for deling og omdisponering av areal lokalt. Deres rolle er å utøve et lokalt skjønn ved behandling av søknader som innebærer omdisponering av dyrka mark, innenfor rammene av nasjonal jordvernpolitikk. Dette innebærer at kommunen ikke kan godkjenne fradeling av areal uten godkjent omdisponering, dersom det fradelte stykket vil medføre omdisponering til ett annet formål enn jordbruk (dyrka eller dyrkbar mark) jf. jordl. §12 (1).⁷¹

Samtidig som at kommunen skal ta hensyn til jordbruk, skal de også ta hensyn til bosetting som også er et nasjonalt hensyn. Ettersom det alltid vil være store forskjeller fra kommune til kommune, er derfor viktig med lokal skjønnsutøvelse ut i fra lokale behov.

Fylkesmannens ansvarsområde er å behandle klagesaker når det kommer til omdisponering og deling. Likeså skal Fylkesmannen påse at nasjonale interesser og mål blir tatt hensyn til ved planlegging på kommunalt nivå. Her skal kommunen følges opp for å sikre at det ikke blir tatt avgjørelser som er i strid med lov og retningslinjer. På denne måten bidrar Fylkesmannen til å ivareta sikkerheten for den enkelte og for at nasjonale mål blir fulgt opp lokalt.

Jordloven har ingen bestemmelser som regulerer hvem som kan søke om omdisponering eller deling. Dermed må dette ses synonymt med retten til å kreve oppretting av ny grunneiendom jf. matrikkelloven §9 (hovedsaklig den som har grunnbokshjemmel).

Når det kommer til reaksjoner ved brudd på §§9 og 12 er det kommunen og Fylkesmannens ansvar å se til at bestemmelsene blir overholdt.

⁷¹ M-1/2013 - Omdisponering og deling 01.07.2013)

4 I hvilken grad gir forventningsdokumentet retningslinjer for kommunenes håndtering av arealkonflikter?

I denne delen av oppgaven vil det bli gått nærmere inn på forventningsdokumentets innhold, status og hvilke føringer som er gitt med tanke på avveiningene mellom jordvern og utbygging til boligformål.

I dette kapittelet vil forventningsdokumentets formål, status og innhold bli presentert. Til slutt foretas det en diskusjon og avslutning opp i mot den første underproblemstillingen, for å kunne belyse hvordan forventningene legger opp til håndtering av konflikter mellom jordvern og utbyggingsinteresser.

God planlegging er viktig for å både kunne utvikle gode byer å bo i, samtidig som en tar vare på god dyrka mark. Her spiller de statlige styringsmidlene en viktig rolle for å ivareta forskjellige samfunnsinteresser og bidra til å kunne foreta avveininger basert på et godt kunnskapsgrunnlag. Det er derfor viktig at statlige forventninger gir et godt grunnlag til å formidle nasjonal arealpolitikk ned til regionalt og kommunalt nivå, slik at riktige avgjørelser blir tatt for en bærekraftig utbyggingsstruktur med hensyn til omgivelsene.

I denne oppgaven utfordres derfor de nasjonale forventningene til jordvern, om de etterleves ut i fra Regjeringens forventninger til at dokumentet brukes aktivt i planleggingen. For å belyse dette er det aktuelt å se på hva forventningene sier om hvordan kommunene skal håndtere konfliktene mellom jordvern og utbyggingsinteresser.

4.1 Forventningsdokumentets bakgrunn og formål

Bakgrunnen for lovbestemmelsen var et ønske om å oppnå bedre samhandling mellom plannivåene og økt myndighetssamordning i planleggingen⁷². Forenklingen ved å utarbeide ett enkelt dokument skulle bidra til denne klargjøringen. Formidling av nasjonale målsettinger har i de siste tiårene vært praktisert i gjennom rundskriv til fylkesplanleggingen og stortingsmeldinger om regional og kommunal planlegging.

⁷² Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011 s. 5)

De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging er hjemlet i pbl. §6-1 har følgende utforming:

"For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking."

Bestemmelsen fastslår at de nasjonale forventningene skal bidra til å fremme en bærekraftig utvikling ut i fra de tema som er bestemt av Regjeringen (hvorav jordvern inngår). Disse føringene er et viktig grunnlag for den regionale og lokale planleggingen og skal derfor være utarbeidet innen den høsten det holdes lokalvalg. Tanken er at når planmyndighetene på alle forvaltningsnivåer hvert fjerde år må foreta en gjennomgang av sine planpolitiske mål og planstrategier, legges grunnlaget for et mer sammenhengende system.⁷³

4.2 Dokumentets formelle status

Dokumentet sin status er avgjørende for forståelsen av hvordan staten mener forventningene skal følges opp. Nasjonale forventninger er et av flere virkemiddel i plan- og bygningsloven som tar sikte på å ivareta nasjonale interesser og politikk i planarbeidet. Forventningene må ikke forveksles med statlige planretningslinjer og planbestemmelser som konkretiserer nasjonale interesser, oppgaver og hensyn som planleggingen skal ivareta og som er forankret i forskrifter, stortingsmeldinger og rundskriv.

Det fremgår av forventningsdokumentet at Regjeringen har bestemt at de nasjonale forventningene er avgrenset til planlegging etter plan- og bygningsloven. Kommunene er selvstendige rettssubjekt som bare kan instrueres gjennom lov eller hjemmel i lov. Regjeringen gir dermed tillit til at kommunene imøtekommer de nasjonale målene som er vedtatt.

I likhet med ATP, er anbefalinger gitt i de nasjonale forventningene retningsgivende og ikke bestemmende. De kan forstås som mer normerende og retningsgivende ved at de peker på ønskede og anbefalte tema som bør tas hensyn til i planleggingen.⁷⁴ Selv om forventningene ikke er bindende juridisk, så har den likevel en betydelig rettslig status, via kravet om at forventningsdokumentet skal legges til grunn ved arbeid med planerstrategier og i de oppfølgene planprosessene. Forventningene er dermed ikke determinerende for løsningen på

⁷³ Miljødepartementet (1/2012)

⁷⁴ Nasjonalt råd for kvalitet og prioritering i helse- og omsorgstjenesten (2010)

konflikter, men dersom det treffes vedtak i strid med forventningene kan de bli møtt med innsigelse.

Forarbeidene til plan- og bygningsloven §6-1(3) fastsetter forventningene som innsigelsesgrunnlag: *Den nasjonale politikken som skal formidles etter denne bestemmelsen vil gi økt forutsigbarhet og være et grunnlag for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen regionalt og lokalt.*⁷⁵ Det samme fremkommer i retningslinjene for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.⁷⁶

Det fremgår at det ikke er tilstrekkelig å vise til forventningene alene, ettersom de er så generelle. Dersom en innsigelse skal kunne legges til grunn ved de nasjonale forventningene, kreves det at det gjøres en konkret vurdering av den aktuelle planen, samtidig som det også må fremgå og utdypes i begrunnelsen hvilke konkrete forhold i den aktuelle saken som gjør det nødvendig å fremme innsigelse.⁷⁷ Videre utover dette kan også kommunen kreve ytterligere informasjon i fra innsigelsesmyndigheten, for å opplyse saken best mulig.

Dokumentet er førende og legger opp til at hensynene til forventningene skal vurderes i den enkelte sak ut i fra den enkeltes kommunes utfordringer. Forventningenes formelle status gir dermed rom for skjønn når jordvern vurderes opp i mot andre samfunnsinteresser.

Det fremgår eksplisitt av bestemmelsen i pbl. §6-1 at forventningene skal "*legges til grunn for statens deltaking*". Lovens forarbeider viser til at "*statens samlede politiske føringer er et viktig grunnlag for den regionale og lokale planleggingen*".⁷⁸ Dokumentets rolle som retningsgivende føringer, skal legge grunnlag for statens deltaking i regional og kommunal planlegging. Forventningene er normerende retningslinjer. Spørsmålet blir da om hvor forpliktende dokumentet oppfattes når brudd på forventningene ikke får ikke rettslige konsekvenser? Hvor mye vil forventningene vektlegges i planprosessen? Disse spørsmålene vil belyses i kapittel seks.

⁷⁵Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)

⁷⁶H-2/14 (17.02.2014) Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven

⁷⁷H-2/14 (17.02.2014) Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven

⁷⁸Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)

4.3 Dokumentets innhold

Hva sier forventningene om hvordan konfliktene mellom jordvern og andre arealinteresser skal løses? Forventningsdokumentet omfatter utvalgte tema. De formidler dermed ikke alle statlige interesser, oppgaver og hensyn som planleggingen skal ivareta. De nasjonale forventningene peker på oppgaver og interesser som Regjeringen mener at det er viktig at kommunene og fylkeskommunene fokuserer på i planleggingen for å bidra til gjennomføring av gjeldende nasjonal politikk.

Det fremgår av dokumentets forord at de ulike forventningene krever oppfølging på forskjellig nivå og på ulik måte. Her henvises det til aktsomhet ved å planlegge utbygging av områder som kan påvirke klimaet negativt, samtidig som det forventes en aktiv planlegging for å sikre grønne områder i rundt byer og tettsteder. Innledningsvis i dokumentet fremgår det at det er i "*gjennom god og fremtidsrettet planlegging at de nasjonale målene skal nås*". Arealbruk og ivaretaging av matjord er områder som trekkes frem som nødvendig for bevisstgjøring, helhetlig og langsiktig planlegging for å nå målene. Ettersom det ofte er mange interesser å ta hensyn til på et område, er det interessant å se hva forventningsdokumentet sier om konkurrerende arealinteresser.

4.3.1 Dokumentets struktur.

De nasjonale forventningene består av et dokument på 34 sider, der en del bilder og illustrasjoner inngår sammen med teksten. Innledningsvis i forventningsdokumentet fremkommer nasjonale utviklingstrekk for de utvalgte temaene som setter viktige premisser for planleggingen fremover.⁷⁹ Dokumentet er inndelt ved at hvert hovedtema innledes med en kort redegjørelse av den nasjonale politikken på området og en fremstilling av utfordringene knyttet til dette.

Etter innledningen fremstilles de enkelte forventningene innenfor temaet i ett eget felt og starter alltid med "Regjeringen forventer at..". Forventningene er av forskjellig karakter og må oppfølges på forskjellig måte og tilpasses regionale og lokale ulikheter.

I de to neste delene i dette kapittelet vil det fremgå hva forventningene sier om å behandle konfliktene mellom de to temaene, utbygging og jordvern.

⁷⁹ Miljødepartementet (1/2012)

4.3.2 By og tettstedsutvikling

Under tema by- og tettstedsutvikling settes det fokus på den kommende befolkningsveksten og hvordan man skal løse boligproblematikken. Forventningene som knytter seg til jordvern fremkommer slik:

Regjeringen forventer at:

- *"fylkeskommunene og kommunene bidrar til å hindre nedbygging av verdifulle landbruks-, natur- og friluftsområder. Regionale planer bør angi verdifulle landbruksarealer og gjennom langsiktige utbyggingsstrategier trekke klare grenser mot jordbruksarealer og overordnet grønnstruktur."*
- *"by- og tettstedskommuner vektlegger fortetting og transformasjon i sentrum og rundt kollektivknutepunkter og bidrar til å forhindre byspredning. Fortetting og omforming skjer med kvalitet og uten at det forringer omgivelsene eller fører til økt forurensning."⁸⁰*

Ordene landbruksområder og jordbruksarealer blir brukt fremfor jordvern i forventningene, noe som gjør at det omfatter mer enn bare dyrka mark. Dette tilsier at det også er andre landbruksinteresser enn bare jordas produksjonsevne som skal være med i vurderingen opp i mot hensynet til utbygging. Det kan forstås som at en skal se landbruket i en helhet ut i fra både produksjonsevne, hensynet til omliggende driftsenheter i forhold til leiejord og hvordan driften av jorda henger sammen med andre virksomheter på gården.

Det settes fokus på transformasjon og fortetting som tiltak for den økende befolkningsveksten til byene. I den sammenheng fremheves vern av landbruksareal ved fokus på at *"fortetting bør skje uten at produktive land og bruksområder blir nedbygget og annen tradisjonell bruk fortrent"*.⁸¹ Dette viser eksplisitt til at utbygging ikke bør skje på bekostning av jordvern. Videre er det med på å signalisere ovenfor kommunene som omdisponerer dyrka mark til fordel for boligbygging, bryter med de nasjonale forventningene til jordvern.

Når hensynet til jordevn skal vurderes, baseres dette på en vurdering opp i mot ulike interesser hvor både storsamfunnets interesser, økonomiske interesser, samt andre resursmessige forutsetninger for gjennomføring inngår. Forventningene gir mindre konkrete føringer når det kommer til akkurat hvordan jordvernet skal vurderes opp i mot andre

⁸⁰ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011 s. 18)

⁸¹ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011 s.17)

samfunnsinteresser. Dette er nok fordi de lettere skal kunne tilpasses ut i fra den enkelte kommunes behov.

4.3.3 Natur, kulturmiljø og landskap

Under dette temaet er det satt fokus på hvilke virkemidler og tiltak som skal gjøres for å fremheve og verne om landbruksareal gjennom planlegging. Forventningene som knytter seg til jordvern fremkommer slik:

Regjeringen forventer at:

- *"planleggingen bygger på oppdatert og tilgjengelig kunnskap om arealbruk og natur-, kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsverdier. Nødvendig kartlegging og vurdering av disse verdiene inngår i planleggingen."*
- *"fylkeskommunene og kommunene tar hensyn til landbruksarealer og kulturlandskapet, og bidrar til at de nasjonale jordvernmålene nås ved å begrense omdisponering av de mest verdifulle jordressursene og redusere oppsplitting av viktige arealer."⁸²*

Når det oppstår arealkonflikter mellom jordvern og utbygging skal arealforvaltningen vektlegge viktige prinsipper som føre-var prinsippet og vurdering av samlet belastning slik at en får en bærekraftig ressursbruk av landbruksjorden. Dette er grunnleggende prinsipp som bør hensynas ved omdisponering av dyrka mark. Det må utredes for hvilke konsekvenser en slik omdisponering vil ha og det må ses i sammenheng med sum-virkningene slike tiltak kan medføre.

Bærekraftig ressursbruk av landbruksjord oppnås ved bruk av konsekvensutredninger og bevissthet til nabokommunenes arealforvaltning, som for eksempel ved interkommunal arealplan. Plan- og bygningsloven kapittel 14 omfatter konsekvensutredninger for tiltak og planer der det kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Her inngår landbruk som en ikke prissatt konsekvens sammen med andre naturressurser. For å ivareta landskapsverdier der jordvern inngår, legges det vekt på å tilegne seg kunnskap gjennom utredninger slik at en får oversikt over de ulike verdiene i kommunen. Hensynet til jordvern vurderes opp i mot andre samfunnsinteresser i kommunen. Det fremgår av forventningsdokumentet at *"et levende landbruk og en aktiv forvaltning av landbrukets areal ... er basert på bærekraftig ressursbruk*

⁸² Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011 s. 31)

av arealforvaltning".⁸³ Forvaltning av landbruksareal fremheves som en viktig resurs og at dette er med på å "fremme en bærekraftig utvikling" jf. pbl. §6-1.

Hvilken betydning får bærekraftbegrepet i forhold til de forskjellige arealinteressene ved at begrepet er tatt inn i bestemmelsen for de nasjonale forventningene? Bærekraftbegrepets betydning som styringsprinsipp er tolket i Nikolai Winge sin avhandling "Kampen om arealene".⁸⁴ Her ses begrepet opp i mot i hvilken grad det vil kunne bidra til at utmarksforvaltningen skjer ut i fra et mer helhetlig perspektiv. Det uttrykkes her at det er grunn til å hevde at bærekraftbegrepet kan bidra til at det settes fokus på mangfoldet av arealinteresser, men at prinsippet i seg selv ikke gir rettledning til hvilke interesser som skal prioriteres.⁸⁵ Ved å dra paralleller til hensynet til jordvern, vil en men dette kunne hevde at rettsvernet til jordvern vil kunne i den politiske viljen til å prioritere vernet foran andre arealinteresser nå arealkonflikter oppstår.

Kommunen er arealforvalter på lokalt nivå og har derfor ansvar til å bidra til at de nasjonale jordvernmålene nås. Dette skal gjøres ved å begrense omdisponeringen av dyrka mark og unngå spredt bebyggelse. Dette har en sammenheng med kartleggingen av landskapsverdier slik at kommunen skaffer seg et overblikk over hvor den mest verdifulle jorda ligger.

Dersom man ser forventningene i to temakapitlene under ett, så skal omdisponering av dyrka mark begrenses ved hjelp av kunnskap i planleggingen for å kunne legge langsiktige utbyggingsstrategier. Dette skal skje ved hjelp av kartlegging og vurdering av verdiene slik at det reduserer oppsplitting av landbruksarealer. Ved å vektlegge fortetting og transformasjon, skal dette forhindre byspredning og dermed være med på å verne om dyrka marka rundt byer og tettsteder.

⁸³ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011 s. 30)

⁸⁴Winge (2013 s. 337)

⁸⁵ Winge (2013 s. 341)

4.4 Drøfting av første underproblemstilling

"I hvilken grad gir forventningsdokumentet retningslinjer for kommunenes håndtering av konflikter mellom jordvern og utbyggingsinteresser?"

Ut i fra fremstillingen og analysen ovenfor kan det bli tatt stilling til den første underproblemstillingen i oppgaven. For å unngå omdisponering trekkes det frem grunnleggende mål om bruk av viktige virkemidler som fortetting og transformasjon. Likevel er dette til dels overordnede føringer som fremhever generelle prinsipper om hvordan arealplanlegging skal foregå.

Dette fremkommer særlig i forhold til ordvalgene som er brukt i forventningsdokumentet, ved at det brukes betegnelser som omfatter mer enn bare dyrka mark. Ordet jordvern blir brukt én gang i hele dokumentet, samt at det blir brukt betegnelsen *verdifulle landbruksarealer* uten at dette blir utdypet.

Beskrivelsen om hvordan forventningene skal differensiere jordvernet, er ved å begrense omdisponeringen av "*de mest verdifulle jordressursene*". Hva som er de mest verdifulle jordressursene er ikke definert i forventningene. Likevel må en kunne se det dit hen at ved at det er brukt samme beskrivelses som i jordvernmålet, så vil det tilsi å gjelde dyrka mark. Det gjenspeiler seg i hele forventningsdokumentet at det er satt mer generelle forventninger om hva som forventes og mindre konkret om hvordan dette skal gjennomføres i praksis.

Forventningene knyttet til vern av landbruksjord ser også ut til å knytte seg til mer enn bare jorden som produksjonsfaktor. Det visuelle landskapsbildet ser ut til å tillegges mye fokus i forventningene. Dette kan være problematiserende på den måten at fokuset på det visuelle blir mer fremtredende enn på verdien av jordens produksjonsevne. Dette er uheldig ettersom jordvernmålet er en viktig målsetning og at dette bare blir påpekt en gang i forventningene. Dette i motsetning til at bevaring av kulturlandskap er gjennomgående i dokumentet.

Forventningene gir rom for skjønn når jordvern vurderes opp i mot andre samfunnsinteresser. Dette er en del av grunntanken til plan- og bygningsloven, som gir saksbehandlingsregler og retningslinjer for skjønn. Dette determinerer ikke løsningene, etter som det er opp til politikerne å vedta kommunens arealforvaltning. Dette skal ikke forventningsdokumentet endre. Spørsmålet blir om det kan bli mer presist med hensyn til hvor stor vekt de enkelte hensynene bør tillegges.

Med tanke på å bruke forventningsdokumentet som en veileder til hvordan kommunen skal behandle konfliktene og foreta avveiningene, vil jeg anta at føringene blir for generelle. De legger ikke et godt nok grunnlag for å ta avgjørelser mellom de forskjellige interessekonfliktene som oppstår når det argumenteres for om jordvernet skal bestå eller vike for utbygging.

5. Case studie - byutviklingens press på jordvernet

I dette kapittelet vil caseområdet Øvre Rotvoll bli presentert. Først vil byutviklingen i Trondheim bli beskrevet for å gi et inntrykk av hvordan arealforvaltningen i kommunen har vært i tiden før forventningsdokumentet kom og tiden etter. Deretter vil caseområdet bli presentert. Til slutt blir det gått inn på innsigelsesprosessen for å få frem hva som var innsigelse- og avgjørelsesgrunnlaget.

Trondheim har i lengre tid vært god på å fortette innenfor eksisterende bystruktur og vernet om dyrka mark. Det har vært langsiktige planer for byutviklingen i Trondheim, hvor viktige områder med dyrka mark av god kvalitet ble lagt til varig vern (med tanke på fremtidige generasjoner). Ved utarbeidelse av ny arealplan⁸⁶ for perioden 2012-2024 brøt de med den langsiktige utbyggingsstrategien i tidligere arealplan (07-18) ved å legge ut forslag om omdisponering av 2800 daa nytt utbyggingsareal. Av dette er 1100 daa dyrka mark. Dette ble vedtatt omdisponert etter at deler av planen ble trukket helt opp på departementnivå.

Det utvalgte caseområdet på Øvre Rotvoll består av til sammen 445daa dyrka mark. Denne driftsenheten er større enn de fleste i regionen, men også ut i fra norsk målestokk. Arealene er av god dyrka mark, og ble i tidligere arealplan ansett som ett av de beste landbruksarealene i kommunen.⁸⁷ Hva er årsaken til at et så stort område ble vedtatt omdisponert? Hvilke avveininger ble gjort i denne sammenheng? Dette er spørsmål som må besvares med tanke på den andre underproblemstillingen.

5.1 Byutvikling i Trondheim kommune

Trondheim kommune er den størst kornkommunen i Sør-Trøndelag fylke. Omlag 58 800 daa er dyrka jord, dette utgjør 18% av landarealet i kommunen⁸⁸. Storbykommunen har dermed en stor del landbruksareal. Landbruksarealene består for det meste av store sammenhengende arealer av god jordkvalitet, og er derfor svært avgjørende for å nå nasjonale mål om økt matproduksjon⁸⁹.

⁸⁶ Arbeidsprogram (2012-2024)

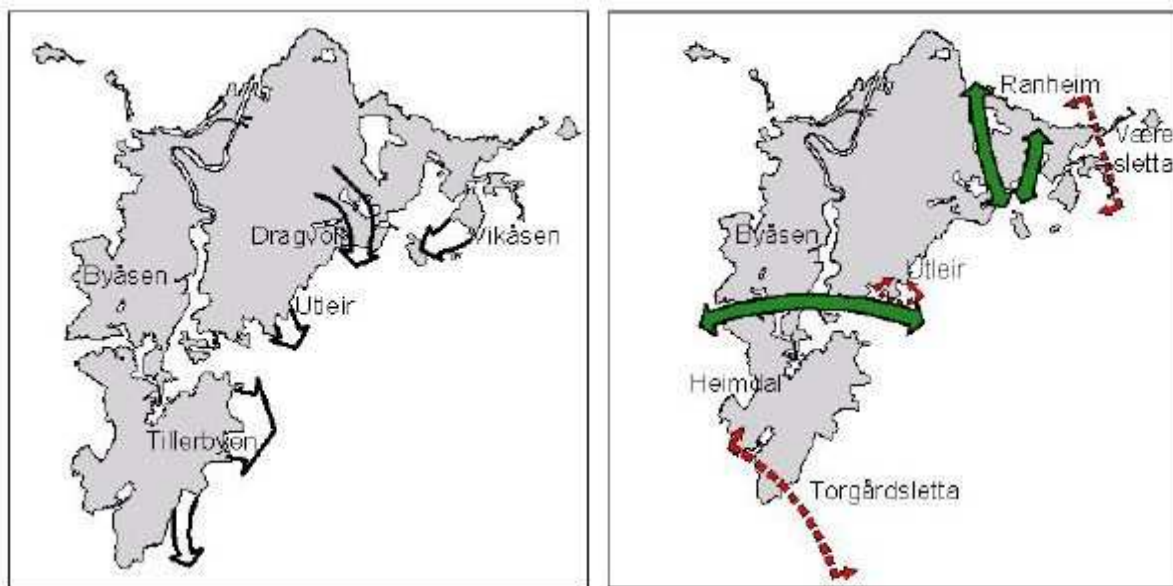
⁸⁷ LMD (20.11.2013)

⁸⁸ Grønn strek for en trygg fremtid (2015)

⁸⁹ Arbeidsprogram (2012-2024)

Trondheim kommune har ønsket å legge tilrette for vekst i befolkning og næringsaktivitet. Dette har medført press på bynære landbruksarealer. Samtidig har fokuset vært å unngå omdisponering av høyproduktive og sammenhengende landbruksarealer. I sluttbehandlingen av kommuneplanens arealdel 2001-2012⁹⁰ stilte fylkeslandbruksstyret vilkår om at Trondheim kommune måtte avklare langsiktige grenser for byveksten. Som et resultat av dette ble det utarbeidet en kommuneplanmelding⁹¹ om langsiktig byvekst og jordvern 2005⁹². Det var en firedelt kategorisering av landbruksområder fra A til D, hvor kategori D bestod av høyprioriterte landbruksområder. Denne kategorien skulle vernes mot utbygging på lang sikt.

Potensielle områder for utbygging skulle avgrensnes på en måte som sikret sammenhengende grønnstrukturer, slik at de ikke skapte fragmenterte eller oppsplittede landbruksområder. Det ble satt fokus på fortetting og omforming innenfor byområdet, og Rotvoll var ett av områdene som skulle få langsiktig vern for landbruk og gjennomgående grøntkorridorer. Dette skulle stimulere til langsiktige avklaringer mellom utbyggingsområder og jordbruksområder.



Figur 1 og 2: Strategi for byvekst (venstre) og jordvern (høyre)⁹³

I kommuneplanens arealdel 2012-2024⁹⁴ ble det lagt stor vekt på utfordringen ved å sikre nok boligareal i Trondheim i forhold til forventet befolkningsvekst. Med dette begrunnes det i

⁹⁰ Kommuneplanbeskrivelse 2001-2012 (2005)

⁹¹ En kommuneplanmelding er et verktøy for å formidle overordnet arealstrategi i kommunen og fungerer som et bindeledd mellom samfunnsdelen og arealdelen. Dokumentet strekker seg over et lengre perspektiv enn det arealdelen og samfunnsdelen legger opp til. Kommuneplanmelding er ikke en juridisk bindende plan, men er ment som å være et førende styringsredskap for fremtidige overordnede planer. Den utarbeides av Rådmannen og er omfattet av en bred medvirkningsprosess for å sikre god forankring.

⁹² Kommuneplanmelding (2005)

⁹³ Kommuneplanmelding (2005)

høringsforslaget til kommuneplanmeldingen 2014⁹⁵ at føringene om anbefalte utbyggingsområder i meldinga fra 2005⁹⁶ i mindre grad ble fulgt opp. Dette ble begrunnet med et større boligbehov enn antatt. Videre er det av betydning at en kommuneplanmelding ikke en juridisk bindende plan, men et overordnet prinsipielt mål.

Politikerne mente at en måtte ta høyde for ett enda høyere boligbehov enn hva prognosene tilsa. De hadde også et mål om å redusere boligprisene i kommunen ved å legge opp til en betydelig økning av boligbyggingen i kommunen. Vedtaket om å legge ut store areal til omdisponering ble gjort mot byplanleggerens anbefaling, som foreslo å heller fortette flere deler av byen ettersom byen fortsatt har et godt fortetningspotensial⁹⁷.

I planbeskrivelsen⁹⁸ ytres det at ved rulleringen av arealdelen har unngått store avvik i fra kommuneplanmeldingen fra 2005. Likevel har Rådmannen valgt å omdisponere enkelte områder satt av til varig vern. Dette blir dermed selvmotsigende, ettersom disse områdene absolutt fører til store endringer i fra planene i 2005. Dette gjelder spesielt Rotvoll området, som har matjord av god kvalitet og består av et stort sammenhengende kulturlandskap. Avvikene begrunnes ved i at områdene ligger inneklemt og at en utbygging på Rotvoll vil kunne gi en ny bydel.

Dette er ikke første gangen at Trondheim kommune har valgt å omdisponere betydelig store areal av dyrka mark. I den forrige rulleringen av arealdelen 2007-2018 ble de fleste kategori B-områdene omdisponert. Det ble også her lagt til grunn målet om en bærekraftig utvikling av byen⁹⁹. Dette viser til den pågående omdisponeringen som er i Trondheim kommune og hvordan de både nå og tidligere har gått bort i fra tidligere planer om i hvilken retning byen skal utvikles.

5.1.1. Boligpotensialet i Trondheim kommune

Trondheim kommune antar at de vil ha 260 000 innbyggere i 2050¹⁰⁰. Ved rulleringen av kommuneplanens arealdel er det beregnet et boligbehov på 19 000 nye boliger frem mot 2024.

Det fremgikk i fra intervjuet med byplanleggeren, at Trondheim kommune hadde allerede et godt boligpotensial før den vedtatte arealplanen 2012-2024. Etter den vedtatte arealplanen

⁹⁴ Arbeidsprogram (2012-2024)

⁹⁵ Arbeidsprogram (2012-2024)

⁹⁶ Kommuneplanmelding (2005 s. 2)

⁹⁷ Fra intervju med byplanlegger

⁹⁸ Planbeskrivelse (2012-2024)

⁹⁹ MD Innsigelsebrev (2007-2018)

¹⁰⁰ Grønn strek for en trygg fremtid (2015)

2012-2024 er planlagt fremtidig boligbebyggelse fordoblet. Forskjellen ligger i endringene i minimumskrav til boligtetthet, omdisponering fra annet utbyggingsformål til boligformål og nye utbyggingsområder til boliger. Det har tidligere vært et gjennomsnittstall for tetthet på 4 boliger per dekar. I dag er det som du vet et minimumskrav på 6 boliger per dekar i store utbyggingsområder og 10 boliger per dekar i lokalsentre, sentrum og langs viktige kollektivåreer.¹⁰¹

I den nye kommuneplanmeldingen om byutvikling (grønn strek 2015) er det beregnet at det ikke vil være behov for å legge ut nytt areal til boligformål neste rullering av kommuneplanens arealdel, ettersom byen har et stort boligreserve.¹⁰² Dette viser at Trondheim kommune har vedtatt en stor boligreserve i arealplanen 2012-2024.

Den store boligreserven og manglende rekkefølgeplan om utbyggingen, medfører at det er det svært uforutsigbart å si hvor veksten vil komme i kommunen. Dette vil kunne skape utfordringer på andre områder som for eksempel belastning for kollektivtrafikken.

5.2 Øvre Rotvoll

I den vedtatte arealplanen ble det lagt ut fire parseller på Øvre Rotvoll for omdisponering av dyrka mark til bolig- og næringsformål. Forslaget til å legge ut Øvre Rotvoll som utbyggingsområde kom i fra grunneier, og skulle legge til rette for ulik type bebyggelse til næring og bolig. I begrunnelsen fra forslagstiller ble det lagt til grunn at jordverninteressene avtar på grunn av vegutbygging og utviklingen i området som hadde vært i den seneste tiden. Det var ikke "*liv laga å drive jordbruk på Rotvoll*".¹⁰³ Argumentasjonen for utbygging var at disse arealene ga gode utbyggingsmuligheter i forhold til eksisterende infrastruktur og nær beliggenhet til byen.

Størstedelen av arealet ble kategorisert som D i den forrige kommuneplanmeldingen,¹⁰⁴ og er ansett som et høyt prioritert LNF-område med matkornjord av svært god kvalitet. Område 36 var også registrert med naturtyper kategori A, område av svært viktig nasjonal verdi.

¹⁰¹ Fra intervju med byplanlegger

¹⁰² Grønn strek for en trygg fremtid (2015 s. 12)

¹⁰³ Vurderte utbyggingsområder for bolig og næring (2012-2024)

¹⁰⁴ Arbeidsprogram (2012-2024 s. 18)

Alle de fire parsellene utgjør til sammen 455daa.¹⁰⁵ Området har i gjennom senere tid blitt delvis oppsplittet på grunn av store vegsystemer som blant annet knytter Trondheim til flyplassen på Værnes. Dette har medført økt støy og forurensning på området.



Figur 3 og 4: Vedtatte omdisponerte områder på Øvre Rotvoll.¹⁰⁶

Av de fire parsellene på Rotvoll ble tre brakt til avgjørelse av departementet. To av områdene (35 og 38) ble godkjent omdisponert ved departementets avgjørelse. Det siste område (36) godkjente de ikke. Det er her interessant å se på hva som har vært grunnlaget for innsigelsene og departementets avgjørelse når det kommer til hvilke områder som blir godkjent og hvilke som ikke blir det.

Område 37 består av 30 daa og ligger mer spesielt til ved at det er omsluttet store veganlegg. Dette arealet ble omdisponert til næringsareal i rådmannens forslag og det kom ingen innsigelser på dette området¹⁰⁷. De andre områdene 35/36/38 som til sammen utgjør ca. 415daa, ble lagt ut på høring etter bygningsrådets vedtak.

5.2.1. Merknader og innsigelser til høringsforslaget

I denne delen vil merknader og innsigelser til Øvre Rotvoll bli presentert. Deretter vil departementets vurderinger og uttalelser presenteres for å få oversikt over hvilke grunnlag som ble gitt for omdisponeringen og mot. Her vil det være fokus på om de nasjonale forventningene er nevnt som grunnlag for innsigelser og avgjørelser.

På grunn av områdets størrelsesorden, kvaliteter og verdier, kom det inn flere merknader til planforslaget:

¹⁰⁵ Vurderte utbyggingsområder for bolig og næring (2012-2024 s. 60)

¹⁰⁶ Vurderte utbyggingsområder for bolig og næring (2012-2024 s. 60)

¹⁰⁷ Vurderte utbyggingsområder for bolig og næring (2012-2024 s. 61)

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag v/miljøavdelingen og landbruksavdelingen kom med varsel om innsigelse til utbyggingsområdene 35/36/38. De mente utbyggingen var i strid med nasjonal jordvernpolitikk og viste til rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (ATP). De mente også at område 36 er et nasjonalt viktig kulturlandskap som burde beskyttes. Det ble presisert at det må være svært viktige samfunnsinteresser for at jordvernet skal vike. Dette mener Fylkesmannen ikke er til stede, ettersom behovet for areal til boligbygging er oppfylt uten disse arealene.

Det fremkommer ikke noe ytterligere akkurat hvilket dokument det siktes til når det kommer jordvernpolitikken, men det utdypes at omdisponeringen av dyrka mark med matkornkvalitet er i strid med politikken.¹⁰⁸ Det eneste dokumentet som fremkommer er at innsigelsen viser midlertidig til rapporten *Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap* (Direktoratet for naturforvaltning, 1994), som vektlegger kulturlandskapet som rekreasjonsområde.

Det ble her stilt spørsmål om caseområdet og hvilket grunnlag som var gitt for innsigelsen til Øvre Rotvoll. Fylkesmannen fremhevet i intervju at de grunnleggende styringsdokumentene som blir brukt i slike sammenhenger er APT¹⁰⁹, landbruksmelding¹¹⁰ og lovverket¹¹¹. For å vite hva som er innsigelsesgrunn ser de til *retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*¹¹². Ved innsigelsen til Rotvoll ble ikke de nasjonale forventningene lagt til grunn.

Gjennom interkommunal arealplan (IKAP)¹¹³ har kommunene i Sør- og Nord-Trøndelag lagt en regional plan med sikte på å bevare matproduserende jord. Trondheim kommunes foreslag til arealplan går dermed helt i motsatt retning i forhold til IKAP.

Malvik kommune fremmet varsel om innsigelse. Kommunen mente forslaget til utbyggingsformål er uten bakgrunn i IKAP, og samsvarer derfor med Fylkesmannens innsigelse. Det store forbruket av dyrket mark til utbyggingsformål i Trondheim, har betydning for Malvik kommunes vedtak vedrørende deres kommuneplan som kunne blitt en helt annen. I uttalelsen ble det lagt vekt på at dersom Trondheim kommune velger å se bort i

¹⁰⁸ Regjeringen (2013)

¹⁰⁹ Miljøverndepartementet (1993)

¹¹⁰ Meld. St. 9 (2011-2012)

¹¹¹ jordlov, plan- og bygningsloven

¹¹² H-2/14 (17.02.2014) Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven

¹¹³ Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (11.06.2010)

fra den felles arealplanen, kan dette skape en reel fare for at andre kommuner vil gjøre det samme.¹¹⁴ Dette vil kunne medføre uønskede konsekvenser for bl.a. vern av dyrka mark.

De la også vekt på at utarbeidelsen av IKAP ikke ga den effekten som de hadde ønsket og at ved å måtte godta at Trondheim omdisponerer mye dyrka mark i den nye arealplanen, svekker tilliten fra de andre kommunene som er en del av IKAP samarbeidet. Dette er uheldig for dyrka marka i regionen.

Riksantikvaren varslet om innsigelse mot utbygging på område 36. Området er av viktig nasjonal kulturinteresse og omdisponering vil fjerne viktig grønnstruktur og verdifulle landbruksareal. Riksantikvarens interesser er å ivareta kulturlandskapet og vektlegger dermed ikke landbruksjord som produksjonsfaktor. Område 36 ble ikke godkjent omdisponert av departementet med grunnlag i at dette er et viktig kulturelt område i Trondheim by.

Sør-Trøndelag Fylkeskommune påpeker at Rotvoll har en viktig rolle som grøntdrag i byen, og kulturlandskapet er av stor betydning. Fylkesutvalget fremmet ikke varsel om innsigelse mot boliger på , men anbefaler at område 36 tas ut av planen ettersom dette er et kulturområde av nasjonal verdi. I likhet med Riksantikvaren vektlegges kulturverdiene på område 36, men jordvern blir ikke nevnt i denne sammenhengen.

Ingen av de andre høringsuttalelsene fra Sør-Trøndelag Bondelag, Naturvernforbundet og Statens vegvesen, vektlegger de nasjonale forventningene i uttalelsene. Det vises til at området er svært støyutsatt og uegnet som boligområde slik det er i dag. Dette ble også poengtert av byplanleggeren under intervjuet. Det må gjøres mye på området dersom det skal fungere som et boligområde.

Det ble gjennomført mekling hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 15.03.2013 mellom alle som hadde fremmet innsigelse. Det ble ikke oppnådd enighet. Saken ble dermed oversendt til departementet, hvor Fylkesmannen poengterte at arealsituasjonen i Trondheim er vanskelig pga. kolliderende hensyn mellom boligbygging, jordvern, miljø, klimavennlig transportløsninger, hensynet til marka mm.¹¹⁵ I avveiningen mellom jordvern, gode transportløsninger og boligbehov, har størrelsen på totalareal som må klargjøres til boligbygging vært et vanskelig tema.

¹¹⁴ Malvik kommune (26.08.2013)

¹¹⁵ Malvik kommune (26.08.2013)

Fylkesmannen mener det har vært en bevissthet om dette i prosessen selv om resultatet ble at et betydelig areal dyrka mark ble avgitt. Fylkesmannen uttaler at dette er et komfortabelt premiss mellom kryssende hensyn. Det ble anbefalt at innsigelsene ikke ble tatt til følge, foruten område 36.

5.2.2 Departementenes uttalelser

Miljødirektoratet (MD) Støtter innsigelsen på område 36 i fra Fylkesmannen og Riksantikvaren. Området har nasjonal og regional verdi som kulturlandskap og rekreasjon.

For 35/38 legges det til grunn at områdene er godt egnet til utbygging med tanke på fortetting, og at områdene ikke er identifisert med nasjonale eller regionale interesser. Likevel settes det som krav at et bredt sammenhengende grønnstruktur bør ivaretas fra sjøen, gjennom området og opp til marka¹¹⁶. Etter en samlet vurdering legges det til grunn at en by med stort press på boligmarkedet uansett vil få vanskeligheter ved byutvidelse, uten å omdisponere kornarealer.

Miljøverndepartementet støtter innsigelse til område 36 med henvisning til at dette er kulturlandskap av nasjonal interesse. Her vises det til rapportene *Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap* og *Statens vegvesens landsvernplan for veganlegg*. Argumentet for at det ikke skal bygges ut støttes opp om at området har potensial for opplevelse, rekreasjon og friluftsliv.¹¹⁷ Igjen verdsettes den visuelle verdien, fremfor den verdien produktiv jord kan gi.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) støtter at kommunen legger til rette for tomtereserver på grunn av pressituasjonen og boligbehovet i Trondheim, selv om det betyr omdisponering av verdifull dyrket mark. LMD anbefaler at kommunen legger vekt på potensialet for fortetting og transformasjon før nye områder tas i bruk.¹¹⁸

5.2.3 Departementets vurderinger (Miljøverndepartementet)¹¹⁹

Planvedtaket ble avgjort 20. desember 2013. Etter en samlet vurdering finner departementet grunnlag for å kunne godkjenne områdene 35 og 38 omdisponert til boligformål.

Forventningsbrevet fremheves med vekt på fortetting og transformasjon ved by- og tettstedsutvikling. Forventningene blir fremstilt generelt, men det blir ikke vist til noen videre

¹¹⁶ Miljøverndirektoratet (19.08.2013)

¹¹⁷ Miljødepartementet (20.12.2013)

¹¹⁸ LMD (20.11.2013)

¹¹⁹ T-2/13 (2013) Miljøverndepartementet var myndighet til endelig avgjørelse av innsigelser

vurdering opp i mot de enkelte retningslinene i dokumentet. Det refereres også til at forventningsdokumentet er i tråd med føringene i ATP.

Videre i begrunnelsen vises det til at *"utbygging av området er i tråd med kommunal og nasjonal fortetningsstrategi og at hensynet til bærekraftig byutvikling med redusert transportbehov må veie tyngre enn hensynet til jordvern og kulturlandskap"*.¹²⁰ Departementet har vektlagt de samme kriteriene som kommunen selv gjorde i sin argumentasjon om at områdene ligger inneklemt mellom eksisterende bebyggelse, fordelene ved eksisterende kollektivdekning og at jord og kulturlandskapets verdi er redusert grunnet omfattende vegbygging.

Når det kommer til område 36, veier kultur- og landskapsinteressene tyngre enn utbygging. Begrunnelsen er at utbyggingspotensialet er begrenset på dette området, og at tomtreserven i planen er stor. Kultur- og landskapsinteressene tillegges stor vekt ved at man ser dette i sammenheng med opplevelsen av et større område tilknyttet arealet. Ut i fra denne vurderingen godkjennes ikke 36 som utbyggingsområde.

5.3 Oppsummering

Kommunens avveininger har blitt tillagt mye vekt, og klima- og miljøhensynet er vektet høyere enn jordvern. Landskapsverdier vektet i dette tilfellet høyere enn verdien av jordens produksjonsevne. Det fremgår at kvaliteten på jorda er svært god, men at områdene splittes opp av vegnettet. Både Sør-Trøndelag Bondelag og intervjuobjektene hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er enige i at jorda er av god kvalitet og at dyrka marka ikke er redusert på grunn av trafikken i området. Det kan også være interessant for sakens betydning at det er grunneier som er pådriver for utbyggingen og var den som kom med uttalelsen om at område er redusert.¹²¹

Det som ikke fremkommer direkte av planbeskrivelsen, men som er en del av grunnlaget for avgjørelsen om omdisponeringen på Rotvoll, er målsetningen for kommuneplanens arealdel. Det har vært førende for planarbeidet at "i 2020 er Trondheim en bærekraftig by, der det er

¹²⁰ Miljødepartementet (20.12.2013)

¹²¹ Vurderte utbyggingsområder for bolig og næring (2012-2024)

lett å leve miljøvennlig".¹²² Spørsmålet om hvor mye areal som skal avsettes som boligreserver har også vært et viktig tema i planprosessen.

I motsetning til jordvern hensyn på Rotvoll så er området ut i fra et miljøhensyn, et godt egnet område for utvikling ettersom det ligger sentralt med tilknytning til eksisterende infrastruktur og omkringliggende bebyggelse. Målsetningen for den nye arealplanen har vært miljøperspektivet og bosetting fremfor jordvern. Dette gjør at det er satt andre kriterier ut i fra hvilke områder som skal omdisponeres, enn om jordvern var målet.

Likevel tilsier summen av en slik arealforvaltning å være i strid med arealpolitikken om at de beste jordressursene skal ha et strengt vern mot omdisponering. Hvordan skal rettsordenen kunne begrense enkelthandlinger som isolert sett er ønskelige, men som i sum gir et utilsiktet og uønsket resultat?¹²³

I Stortingets spørretime i spm.7¹²⁴ ble det stilt spørsmål ved den store omdisponeringen i Trondheims vedtatte arealplan. Spørsmålene ble stilt fra Marit Arnstad (Sp) til statsråd Sylvi Listhaug, om hvilke signaler denne godkjenningen av omdisponeringen av dyrka mark gir. Hun fremsetter at ved å godkjenne så mye areal, så er det skummelt å tenke på hva effekten av en slik avgjørelse vil ha å si for andre saker. Særlig gjelder dette når det gis støtte til omdisponering i et fylke som ligger blant de tre største i landet på å omdisponere dyrka mark. Uttalelsen samstemmer med bekymringen som Malvik kommune uttrykte i forhold til hvordan Trondheim kommunes store omdisponering av dyrka mark vil kunne påvirke nabokommunene til å gjøre det samme.

Videre fremhever hun at Trondheim allerede har ett stort tomterese og at Rådmannen i Trondheim anbefalte en løsning uten nedbygging av dyrka mark.

Statsrådens svarte på at Regjeringen har klare ambisjoner om jordvernspolitikken og målet om å redusere omdisponeringen. Likevel poengterer hun at departementet har fremhevet at *"dette er en enkeltstående hendelse hvor avveiningene har vært svært vanskelige"*. Hun fremhever at dette ikke skal være *"en blankofullmakt til norske kommuner til å bygge ned matjord"*.¹²⁵ Videre understreker Listhaug at dette var en ev sakene de var tydelige på før

¹²² Planbeskrivelse (2012-2024)

¹²³ Bugge (2015 s. 63)

¹²⁴ Landbruks- og matdepartementet (2013)

¹²⁵ Landbruks- og matdepartementet (2013)

valget i Trondheim og at de hadde nesten 90% av bystyret med seg når det gjaldt denne avgjørelsen. Her mente hun at man måtte ta lokaldemokratiet på alvor.

Arnstad svarte ved å spørre hvilken nytte det er i å ha nasjonale mål for jordvernspolitikken når lokaldemokratiet tillegges så stor vekt. Det ble dermed rettet ett nytt spørsmål om "*dette svekker norsk matsikkerhet*". Til dette ga statsråden svar om at "*det ikke en direkte sammenheng mellom hva vi produserer, og hvor mange dekar vi har.*" Videre uttrykket Statsråden viktigheten av storsamfunnets behov. Dette legger rammer for utviklingen lokalt.

Debatten i Stortinget framhever essensen i jordbrukspolitikken. Målkonfliktene er sterke, og mye vekt tillegges lokalstyret i kommunene. Dette viser også hvor mye ansvar som legges til kommunene som lokal arealforvalter. Det er dermed ulikt hvordan de forholder seg til nasjonal politikk lokalt, og hvilke konsekvenser det får. I dette tilfellet går politikernes vedtak i mot de nasjonale jordvernsmålene, og dette støttes av departementet (det er ikke foruten å påpeke at dett er en utfordrende sak, men dog så aktuell). Som Arnstad påpeker så gir dette motstridende signaler i forhold til ivaretagelse av dyrka mark. Den svekker forpliktelsen til å følge opp de nasjonale forventningene på lokalt nivå.

5.4 Tidligere utredninger

I sammenheng med at det skal utarbeides et nytt forventningsdokument som kommer ut sommeren 2015, foretok Asplan Viak i 2014 en spørreundersøkelse med oppfordring fra KMD, som omhandlet de nasjonale forventningene. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til landets fylkeskommuner og fylkesmenn. Spørsmålene gikk ut på hvordan dokumentet hadde blitt brukt og hvordan det er blitt oppfattet. Det fremkom at de fleste opplever forventningene som svært generelle og dermed utfordrende å forholde seg til. Det var også delte meninger om det er behov for endringer i dokumentets status for at det skal bli mer anvendt.

Denne rapporten ble lagt frem på jordkonferansen i Oslo i år.¹²⁶ På konferansen ble de nasjonale forventningene tatt opp til diskusjon og det fremkom mange interessante observasjoner. Deltakerne bestod av flere ansatte fra landets Fylkesmenn, Landbruksdirektoratet, Norges bondelag, kommuner, fylkeskommuner, stortingsrepresentanter, samt andre berørte aktører innenfor arealforvaltning. Her ble det trukket frem av samtlige at den nasjonale jordvernspolitikken burde konkretiseres.

¹²⁶ Deltok på jordkonferansen i Oslo, 05.03.2015 i regi av KMD

I uttalelsene kom det blant annet frem behovet for å at politikken brytes ned på kommunalt nivå og behovet for å bevisstgjøre det politiske miljø om betydningen om jordvern. Det er et ønske å ha mer konkrete signaler fra Regjeringen om jordvern og at det legges en plan om 0-visjon.

En del av det som kom frem under konferansen, samstemmer med resultatet i fra Asplan Viak sin undersøkelse. Dette gjelder særlig hva de mener burde forbedres i dokumentet. Mye tyder på at en konkretisering av forventningene er sterkt ønsket og at det forventes en del endringer til det nye forventningsdokumentet av 2015.

Det er dermed av interesse å se om funnene i fra casestudiet på Øvre Rotvoll og intervjuene samstemmer med undersøkelsen fra Asplan Viak. Dette vil kunne lede frem til om resultatet i fra denne oppgaven har en viss overførbarhet til andre kommuner i landet.

6. I hvilken grad blir de nasjonale forventningene ivaretatt i arealplanlegging og lagt til grunn ved avgjørelser om omdisponering?

I forventningsdokumentet vedtatt 24.juni 2011 uttaler Erik Solheim at han har tro på at lokalpolitikkerne ville bruke dokumentet aktivt¹²⁷. Ut i fra lovbestemmelsen pbl §6-1 skal forventningsdokumentet være et grunnlag i vedtaksprosessen i planer og som innsigelsesgrunnlag. Om dette er blitt gjort og om det blir brukt som en del i planleggingen i forhold til caseområdet på Øvre Rotvoll, gjenstår å se.

Kapittel fire behandlet spørsmålet om i hvilken grad forventningene gir føringer for å vurdere avveiningene ved konflikter mellom jordvern og utbygging, altså *hva* forventningene sier. I kapittel seks vil det bli gått mer inn på *hvordan* dokumentet faktisk blir oppfattet og anvendt av forvaltningen. Dette vil være med på å aktualisere hovedproblemstillingen om forventningsdokumentet blir anvendt slik som Regjeringen har forventet.

Som grunnlag til å belyse denne underproblemstillingen vil Øvre Rotvoll bli brukt som et eksempel for å se på hvordan forventningsdokumentet blir anvendt i et planvedtak der jordvernet må vike for utbygging til bolig og næringsformål. Videre vil to intervju med ansatte fra Trondheim kommune og Fylkesmannen være med på å danne grunnlag for oppfatningen og bruken av forventningsdokumentet. Den første delen i dette kapitlet vil dermed se på bruken av forventningsdokumentet i Trondheim kommune, deretter av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

I slutten av kapitlet vil drøftingene fra de to underproblemstillingene bli samlet for å belyse hovedproblemstillingen.

¹²⁷ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011 s. 3)

6.1 Kommunalt - Trondheim kommune

Kommunen skal forvalte arealet på en bærekraftig måte og ut i fra den enkelte kommunes samfunnsinteresser og utfordringer.

Det fremgår fra intervjuet med byplanleggeren at forventningsdokumentet ikke blir direkte brukt i deres planarbeid, men at dokumentet er lest og kjent for dem. De nasjonale forventningene blir sett på som en grei oppsummering av lovverk og føringer. I planprosessene så anvendes i stedet andre føringer og retningslinjer, slik som interkommunal arealplan (IKAP)¹²⁸, statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (ATP)¹²⁹ og jordloven.

Videre uttrykker byplanleggeren at de nasjonale forventningene følges, men at det henvises bare generelt til nasjonale forventninger ved bruk av andre dokumenter enn selve forventningsdokumentet. ATP er et mye brukt styringsmiddel fordi det fremstår som et mer tilgjengelig dokument. Det inneholder heller ikke så mye unødvendig tekst ved at de går mer konkret på målene i motsetning til forventningsdokumentet. Oppfatningen av hvor forpliktende dokumentet er, har også mye å si for hvorvidt det blir brukt. De statlige planretningslinjene (ATP) blir ansett som viktigere å følge enn de nasjonale forventningene. Forventningsdokumentet oppfattes dermed som mindre forpliktende.

De nasjonale forventningene blir ansett som en grei innføring. Forventningsdokumentet fremstår ikke som veldig kjent for alle i avdelingen, uttrykker byplanleggeren. Dette kan være fordi at dette er første gangen et slikt dokument er blitt utarbeidet. Det virker som at kommunen ikke forstår hvordan det skal anvendes fordi dokumentet er lite konkret og dermed blir det ikke benyttet i like stor grad som Regjeringen forventer. Byplanleggeren tror derfor at Fylkesmannen har bedre oversikt over de nasjonale føringene, ettersom de har ansvar for å følge opp at de nasjonale forventningene etterleves.

6.1.1 Nasjonale forventninger som avveiningsgrunnlag ved planvedtak

Planbeskrivelsen til arealplanen viser til at grunnlaget for at kommunen har valgt å omdisponere Øvre Rotvoll til bolig og næring er at de belager seg på en stor befolkningsvekst, og dermed et økende boligpress¹³⁰. Det er lagt opp til en stor boligreserve i den vedtatte arealplanen. De mener at dette kan løse både boligbehovet, men også redusere boligprisene.

¹²⁸ Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (11.06.2010)

¹²⁹ Miljøverndepartementet (1993)

¹³⁰ Planbeskrivelse (2012-2024)

Videre ser de på omdisponeringen av område på Rotvoll som godt egnet til fortetting ut i fra sin beliggenhet, eksisterende infrastruktur og allerede nærliggende boligfelt. Samtlige intervjuobjekter mener også at politikerne i Trondheim lar seg lett påvirke av utbyggerne, og dermed mer utbyggervennlige.

Det fremkommer av saksprotokollene at kommunen ikke valgte å ta hensyn til gjenværende innsigelser etter mekling om Øvre Rotvoll. Begrunnelsen for at det ikke ble tatt hensyn til innsigelsene fremkommer i oversendelsesbrevet fra kommunen til Fylkesmannen¹³¹. Det fremgår at kommunen understreker at de vektlegger jordvernet meget høyt, samtidig som de mener at jordvernet her må vike for å ivareta bærekraftig utvikling av byen og regionen. Det fokuseres på at byen er i sterk vekst og at man derfor må imøtekomme behovet for flere boliger ved å legge ut tilstrekkelig boligareal i kommunen.

Kommunen oppfatter Rotvoll som et bynært område som ligger mellom eksisterende boligområder. Utbyggingen må dermed forstås som fortetting av byen, i henhold til planbeskrivelsen.¹³²

Slik det fremkommer av møteprotokollene i fra bygningsrådet i Trondheim, så er avveiningene satt opp i mot byutvikling, infrastruktur, forskjellige kostnader og jordvern.¹³³ Ved bystyrets ønske om ytterligere utbyggingsområder, ble det anbefalt fra rådmannen at Øvre Rotvoll ble lagt inn i planen. Bakgrunnen for dette var at området hadde en god lokalisering i forhold til prinsippene om fortetting og med grunnlag i miljøpakkens målsetning om økt miljøvennlig transport.

I vedtaksprotokollen¹³⁴ fremkommer det at bystyret har fastsatt at 80 prosent av nye boliger skal komme i form av fortetting. Her påpeker merknadsstillerne at bynære områder som ligger mellom eksisterende boligområder, må forstås som fortetting av byen. Det anses derfor riktig å omdisponere områdene på Øvre Rotvoll.

Byplanleggerne er ikke enige i uttalelsen om at dette er fortetting. Områdets omfang er stort og driften av jorden er en av de større brukene sett i forhold til resten av landet. Forståelsen av hva som anses som fortetting vil få betydning for avgjørelsen av omdisponeringen. At politikerne anser dette som fortetting, er argumentasjonen for omdisponering ettersom

¹³¹ Trondheim kommune (29.04.2013)

¹³² Planbeskrivelse (2012-2024 s. 16)

¹³³ Bygningsrådet Trondheim kommune (08.01.2013)

¹³⁴ Bystyret Trondheim kommune (21.02.2013)

fortetting er et felles mål i flere styringsdokumenter. Omdisponeringen blir dermed "rettferdiggjort" ut i fra at man betegner dette som fortetting. Dette er ikke nok grunn alene, men det legger opp til at området er egnet og inngår som ett av kriteriene som forventningene legger opp til når det gjelder byutvikling rundt bysentrum.

Fra et miljøperspektiv er ikke Rotvoll det verste området å omdisponere, men i et jordvernperspektiv er det absolutt det. Dette tyder på at miljøperspektivet settes høyere enn jordvern i bynære områder i kommunen. Dersom en ser til planbeskrivelsen til kommuneplanens arealdel, så er hovedmålsetningen for rullering av planen at "*I 2020 er Trondheim en bærekraftig by, der det er lett å leve miljøvennlig*". Dette har nok mye å si for hva som blir vektlagt når kommunen skal vektlegge de forskjellige arealinteressene i den nye arealplanen.

I Fylkesmannens tilråkning til departementets innsigelsesbehandling kommenteres kommunens avveininger.¹³⁵ Det vises til at politikerne har tatt hensyn til nasjonal politikk ved å avveie jordvern mot behov for klimavennlig byutvikling og boligbygging med fokus på god kollektivdekning. Fylkesmannen viser til den vanskelige arealsituasjonen og at det er ulike nasjonale mål og hensyn som møtes. Dette gjelder ambisjonen om rask vekst i boligbyggingen, jordvern, miljø og klimavennlig transportløsninger, god kollektivtransport, hensynet til marka og lokaldemokratiets plass og funksjon.

Fylkesmannen oppfatter at den politiske prosessen i kommunen har hatt god bevissthet rundt disse spørsmålene. Resultatet fra bystyret uttrykker et akseptabelt kompromiss mellom kryssende hensyn. Fylkesmannen mener videre at det er gjort en god jobb for å løse pressende boligbehov på en best miljø- og klimavennlig måte.

I et saksfremlegg fra rådmannen argumenteres det også for at kornarealet på Øvre Rotvoll er kategorisert som "egna til korndyrking" og er dermed ikke like god som de beste arealene i Trondheim som er registrert som "godt egna til korndyrking". Dette blir svært motstridende i forhold til registreringen som ble gjort i sammenheng med arealplanen i 2005, der området ble kategorisert som D - høyeste jordverdi.

Ved spørsmålet om de nasjonale forventningene kan styrke jordvernet, så mente byplanleggeren at det ville være vanskelig å verne jorda noe mer enn det jordloven gjør. Forventningene kunne sagt noe mer om valgene, ettersom det er dette som er utfordrende.

¹³⁵ Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (22.05.2013)

Ofte så vektlegges utbygging som et mer samfunnsnyttige formål enn jordvern og at det dermed kan fremstå som lettere at Fylkesmannen godtar vedtaket. Det vil med tiden bli veldig mange samfunnsnyttige formål etter hvert som byen vokser, så hvor går grensen da? Og hva er fortetting? Dette er utfordringer som byplanleggeren mener det mangler føringer på ettersom hverken forventningsdokumentet eller ATP behandler disse problemstillingene.

Det at man ikke har bestemte definisjoner på slike forhold, medfører usikkerhet og skaper utfordringer i planleggingen når det er opp til enhver kommunes skjønn å bestemme hva som defineres som fortetting. Dette ble resultatet ved Rotvoll hvor byplanleggerne mente at dette absolutt ikke var fortetting grunnet i områdets størrelse og kompleksitet, imens politikerne støttet seg på at dette var bynære områder og måtte dermed anses som fortetting. En kan dermed sette spørsmål til om det ville vært vanskeligere å argumentere for omdisponering av området og om jordvernet ville stått sterkere dersom fortetting og bynære områder var definert i forventningene.

6.2 Regionalt - Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Fylkesmannen er statens representant i fylket og skal fremme nasjonale og regionale interesser og tilse at kommunene ivaretar disse hensynene i planprosessen.

Ut i fra samtalen fremkommer det at forventningsdokumentet ses på som en veileder med oppsummering av tema som staten er opptatt av å videreformidle i planleggingen på regionalt og lokalt nivå. Innholdet fremstår som svært generelt og overordnet. I forhold til styringsdokumenter, så bruker de heller Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (ATP)¹³⁶ på mer konkrete områder, der hvor de nasjonale forventningene blir for generell. Dette er svært likt det byplanleggeren la frem angående bruken av dokumentet.

Fylkesmannen uttrykker at de nasjonale forventningene brukes mer overordnet når en starter opp en planprosess. Ved områder slik som Øvre Rotvoll anvendes mer konkrete dokument slik som ATP. Dette dokumentet er mer konkret og gir bedre veiledning når man skal vekte interessene mot hverandre, og når en skal konkretisere deler ved arealdelen til kommuneplanen. Ettersom samfunnsdelen er førende så vil en her se til forventningsdokumentet i tillegg til ATP. Kort oppsummert så oppleves ATP som mer

¹³⁶ Miljøverndepartementet (1993)

konkret og dermed brukes på mer konkrete områder, og forventningsdokumentet er mer overordnet og brukes dermed på overordnede dokument.

En annen grunn til at Fylkesmannen ser på ATP som et mer anvendelig dokument, er at den også varer i en lengre periode slik at det er kjent hva man forholder seg til, imens forventningsdokumentet skal rullere hvert fjerde år.

På grunn av at forventningsdokumentet inneholder lite konkrete mål så ser de heller til andre styringsdokumenter slik som ATP i tillegg til pbl, jordlov, og landbruksmeldingen. Spesielt når det kommer til jordvern så bruker de konkrete målene som kom i den siste landbruksmeldingen om at det skal omdisponeres under 6000 daa årlig i landet, noe de mente at forventningene ikke er like konkrete på. Det er også disse verktøyene Fylkesmannen bruker som grunnlag i innsigelsessaker. Videre viste de usikkerhet rundt de nasjonale forventningene som hjemmelsgrunnlag for innsigelse og utrykte at dokumentet ikke var verktøy for dette.

Det viser seg altså at Fylkesmannen i Sør-Trøndelag anvender forventningsdokumentet i liten grad i sitt arbeid. Ved innsigelsessaker henvender de seg ikke direkte til forventningsdokumentet, men henviser heller til ATP med grunnlag i at den er mer konkret og har innsigelseshjemmel. Fylkesmannen oppfatter forventningsdokumentet mer som en oppdatering på den sittende Regjeringens forventninger. De bruker det ikke aktivt i oppfølging av planprosesser slik som departementet har forventet. Fylkesmannen tror likevel at dokumentet er benyttet i større grad i kommunene, spesielt når de skal starte opp med planstrategien og se hvilke planer de har å imøtekomme.

6.2.1 Nasjonale forventninger som innsigelsesgrunnlag

Som nevnt ovenfor så fremgikk det av intervjuet med Fylkesmannen at de ikke bruker forventningsdokumentet som innsigelsesgrunnlag. De viste usikkerhet ved bruk av dette dokumentet som innsigelsesgrunn, mye på grunn av dens generelle fremstilling av forventningene. Dette er på en måte riktig ut i fra at de nasjonale forventningene ikke kan være innsigelsesgrunn alene, men sammen med en konkret vurdering av den aktuelle planen og en begrunnelse vil de kunne være det. Byplanleggeren kommenterte også at det ikke refereres direkte til dette dokumentet ved innsigelser.

Ved innsigelsen til Øvre Rotvoll viste Fylkesmannen til rapporten *Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap* og påpeker at Øvre Rotvoll har stor verdi som landbruksområde.¹³⁷

¹³⁷ Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (22.05.2013)

De mente at omdisponeringen av dyrka mark med matkornkvalitet var i strid med nasjonal jordvernpolitikk samt at område 36 er en viktig del av herrelandskapet som ikke må bygges ut. Fylkesmannen begrunnet her sine innsigelser i ATP.¹³⁸

Dette er med på å tale for at andre styringsdokumenter blir anvendt fremfor forventningsdokumentet. Det blir sett på som en oppdatering og at det er lettere å forholde seg til andre mer konkrete dokument når innsigelsen skal grunngis. Dette er forståelig, ettersom det skal fremgå konkret av innsigelsen hva som er grunnlaget knyttet opp til planen. Det kan også være at andre dokumenter som har vart over lengre tid og er lettere å forholde seg til på grunn av at de kjenner dokumentet godt.

6.3 Drøfting av andre delproblemstilling

"I hvilken grad blir de nasjonale forventningene ivaretatt i planleggingen på kommunalt nivå og lagt til grunn ved avgjørelser om omdisponering av dyrka mark?"

De nasjonale forventningene skal følges opp på alle nivå og helt ned til lokalt nivå der kommunene er arealforvaltningsmyndighet. Tanken ved at kommunen er gitt fullmakt til å treffe vedtak i arealforvaltningen, er at det vil være hensiktsmessig at beslutningen treffes nærmest mulig der vedtaket får virkning.¹³⁹ Forventningene er ment til å være retningsgivende for planlegging på kommunalt nivå, ved at det gir rom for det lokalt skjønn ved avgjørelser. Brudd på forventningene har ingen rettsvirkning, men det bli møtt med innsigelse. Nasjonale forventninger er dermed ikke en rettslig bindende norm, men en normerende veiledende retningslinje.

Funnene i fra casestudiet og intervjuene viser at ved Fylkesmannens kontor og ved Trondheim kommune blir forventningsdokumentet brukt som en oppdatering på gjeldende nasjonal politikk. Utover dette benytter de andre styringsdokumenter ved avgjørelser om vedtak og som innsigelsesgrunnlag.

Det er ATP som går igjen som det dokumentet det henvises til ved gjennomføring av nasjonale forventninger til jordvern og byutvikling. Det virker som at ATP fremstår som mer forpliktende for kommunene og har konkrete bestemmelser som gjør at den blir brukt på mer

¹³⁸ Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (19.03.2013)

¹³⁹ Winge (2013 s. 59)

konkrete planer. Dette er kanskje ikke så overraskende ettersom ATP konkretiserer de nasjonale forventningene.¹⁴⁰ Likevel blir de nasjonale målene ivaretatt ved at ATP, landbruksmeldinger og stortingsmeldinger blir brukt som grunnlag for avgjørelser i planleggingen.

Forventningsdokumentet ble bare vist til da området på Øvre Rotvoll ble tatt opp til avgjørelse i departementet. Det ble vist til forventningene i den grad at det ble trukket frem for å vise til gjeldende nasjonal politikk. Dette kan gi indikasjoner på at forventningene er svært overordnede, og at ved å vise til dokumentet så henvises det på en enkel måte til alle hensynene som skal ligge til grunn for avgjørelsen.

Forventningsdokumentet understreker at forventningene er mer generelle enn statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser ved at det vil være retningsgivende og ikke bestemmende. Dokumentet er ikke konkret nok til at kommunen og Fylkesmannen bruker dokumentet til annet enn en oppdatering på de nasjonale forventningene. Det er likevel bemerkelsesverdig at Fylkesmannen ikke benytter dokumentet mer, ettersom det er Fylkesmannens oppgave å tilse at nasjonale forventninger blir ivaretatt i planleggingen. Det ville være naturlig å anta at forventningsdokumentet var anvendt i større grad her enn i kommunen.

At Fylkesmannen ikke anser forventningsdokumentet som et innsigelsesgrunnlag, er et interessant funn. Det fremkom av intervjuet at dette var på grunn av at en innsigelse måtte forankres i og begrunnes ut i fra f.eks. stortingsmeldinger og rikspolitiske retningslinjer i tilknytning til et lovverk. Med dette inngår også de nasjonale forventningene som innsigelsesgrunnlag, men på grunn av at forventningene er så generelle, så kreves det større grad av konkretisering og utdypning av forholdene som gjør innsigelsen nødvendig. Det ser ut til at Fylkesmannen legger til grunn at forventningene er for generelle til at det gir grunnlag for innsigelse.

Ut i fra denne aktuelle saken på Øvre Rotvoll, vil jeg påstå at forventningsdokumentet er ikke ivaretatt i planleggingen på kommunalt nivå. Det har heller ikke vært brukt som grunnlag til innsigelse på området. Likevel har det i noen grad blitt anvendt ved at det er nevnt i avgjørelsen fra departementet.

¹⁴⁰ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011 s. 5)

Resultatet i fra deltakerne på jordkonferansen, undersøkelsen fra Asplan Viak og intervjuene med Trondheim kommune og Fylkesmannen i Sør- Trøndelag kan med dette se ut til å samstemme. Hovedsaklig gjelder det at dokumentet er lite konkret, mangler definisjoner for å sørge for felles forståelse av betegnelser, samt behovet for å avklare innbyrdes motstridende målsetninger. Slik dokumentet er i dag, behandler ikke godt nok utfordringene som oppstår lokalt og regionalt og blir dermed "tilsidesatt" fremfor andre styringsdokumenter.

Ettersom denne problemstillingen er belyst ut i fra en enkelt sak i en kommune, vil ikke resultatet kunne generaliseres til å si at dette er tilfeller i alle kommuner i Norge. Det kan likevel antydes at ettersom dette er tilfellet i denne saken i Trondheim kommune, så kan det også være tilfellet i andre kommuner i landet.

7. Blir forventningsdokumentet brukt som forventet?

Ut i fra underproblemstilling to viser det seg at de nasjonale forventningene blir i liten grad ivaretatt i planleggingen på lokalt og regionalt nivå. Det uttrykkes at forventningene er for overordnede og generelle. Dette samstemmer med inntrykket fra den første underproblemstillingen om at forventningene noen grad gir veiledning for håndtering av arealkonflikter, men at dette skjer på et mer overordnet nivå. Dokumentet fremstår som enkelt med lite dybde, som igjen fører til at det oppfattes som mindre forpliktende enn andre styringsdokumenter.

Dette leder frem til hovedproblemstillingen som går ut på å belyse om dokumentet blir anvendt etter hva som var forventet av regjeringen. Forventningsdokumentets rolle i plansystemet fremsetter forskjellige momenter om hva forventningene skal bidra til:

*"Forventningene skal bidra til klarlegging av regjeringens forventninger og skal gjøre planleggingen mer målrettet, og ikke mer omfattende."*¹⁴¹

Ved å samle de mest sentrale nasjonale forventningene i ett dokument, så har dette ført til en bedre oversikt over forventningene enn tidligere. Det har også på denne måten gjort det mer tilgjengelig.

At forventningene har bidratt til at planleggingen er blitt mer målrettet, kan en ikke si at har vært tilfellet i forhold til planprosessen på Øvre Rotvoll. Dette ettersom forventningene ikke er brukt aktivt som en del av planleggingen. I forhold til at forventningsdokumentet gir et overblikk over nasjonal politikk, så har det hatt den virkningen med at det har fungert som en oppdatering. Like vel kan det ikke påvises at dette har bidratt til klarlegging i planleggingen med tanke på de ikke er nevnt i avveiningene eller som innsigelsesgrunnlag.

At det ikke er blitt mer omfattende, kan en nok bekrefte. At forventningene er samlet i et dokument har bidratt til at en lettere blir oppdatert på de nasjonale forventningene innenfor utvalgte tema. Likevel kan det nok sies at dokumentet kunne vært mer direkte og mer konkret, ettersom det brer seg ut over 34 sider med bilder og skrift.

"Forventningene er ett av flere virkemidler i plan- og bygningsloven som skal ta sikte på å formidle og ivareta nasjonale interesser og nasjonal politikk i planarbeidet."

¹⁴¹ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011 s. 5)

Som tidligere nevnt så er forventningsdokumentet med på å formidle nasjonal politikk, gjennom at det nå er lettere tilgjengelig ved at det er samlet i ett dokument. Baksiden er at forventningene er svært generelle i sin utforming. Dette har gjort at ivaretaking av den nasjonale politikken i planleggingen, skjer i gjennom bruk av andre styringsdokumenter slik som ATP. Dokumentet bidrar dermed bare til dels i å ivareta nasjonale interesser i planleggingen ved at ansatte i kommunen og hos Fylkesmannen blir oppdatert på den nasjonale politikken.

"Forventningene skal følges opp av statlige organer i deres medvirkning i planleggingen og gi økt forutsigbarhet i disse organers medvirkning."

Fylkesmannen er statens representant i fylket og skal arbeide for at vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og Regjeringen blir fulgt opp. I forhold til den aktuelle saken på Øvre Rotvoll er ikke forventningsdokumentet anvendt som innsigelsesgrunn. De anser det heller ikke som grunnlag for innsigelse, noe som er motstridende i forhold til det som er satt i retningslinjene for innsigelser¹⁴². Dette gir en indikasjon på at forvaltningen oppfatter forventningsdokumentet som svært overordnet og ikke som et styringsmiddel til bruk i planlegging.

En kan nok heller ikke påvise ut i fra funnene at forventningene har gjort medvirkningen mer forutsigbar. Dette vil nok kreve tydeligere retningslinjer som f. eks at jordvernsmålet på under 5700daa omdisponering i året blir satt inn som en forventning og at begreper som fortetting defineres. Ved å gjøre slike grep, kan forventningsdokumentet gi en bedre veiledning til kommunene, og fylkesmennene vil kunne vise til konkrete forventninger som innsigelsesgrunnlag.

I all hovedsak er det fremsatt av regjeringen at forventningene skal legges til grunn i planprosessene. Det er også forventet at kommunene vil bruke dokumentet aktivt. Ut i fra funnene i denne oppgaven, fremgår det ikke at forventningene blir lagt til grunn i den grad som Regjeringen har forventet. Dokumentet fungerer dermed ikke optimalt etter sin hensikt om å bli benyttet i planleggingen. Likevel fremkommer det at dokumentet virker positivt i samspill med andre styringsdokumenter, og har vært bevisstgjørende ved å gi oversikt over nasjonal politikk.

¹⁴² H-2/14 (17.02.2014)

7.1.1 Hvorfor blir ikke forventningsdokumentet anvendt slik som forventet?

Forventningsdokumentet er utformet med 34 sider tekst og bilder, og fremstår på en helt annen måte enn ATP som består av 3 sider med retningslinjer. Disse dokumentene står i kontrast mot hverandre i forhold til innhold og utforming. Dette fremheves av intervjuobjektene at er en av grunnene til at de nasjonale forventningene blir valgt bort fremfor ATP når avgjørelser grunngis i et statlig styringsdokument.

Videre blir ikke forventningsdokumentet ansett som like forpliktende som andre styringsdokumenter. Normerende retningslinjer er veiledende og ikke bestemmende, som gjør at brudd på forventningene ikke medfører rettslig etterspill. Dette vil ha en betydning når det oppstår konflikter mellom kommunens egeninteresser og etterlevningen av de nasjonale forventningene. Forventningsbrevet legger opp til stor grad av autonomi og skjønn for å underbygge det lokale selvstyre og betydningen av å ta lokale skjønnsbaserte beslutninger. Dette er med på å svekke forventningsdokumentet som styringsverktøy, ved at det blir mer som en veileder.

På grunn av dokumentets generelle og enkle utforming har det vært et ønske at viktige betegnelser blir definert, slik som: fortetting, høy tetthet, sentrumsnært, storsamfunnets behov, verdifulle landbruksområder. Slik det er i dag, er det opp til den enkelte kommune hvordan de tolker betegnelsene.

Det er også gjennomgående at det i begrunnelsen til kommunen om omdisponering, brukes "etter en samlet vurdering" uten at det utdypes ytterligere hvilke aspekt som er tatt inn i denne vurderingen. Dette har også vært tilfellet i saken om Øvre Rotvoll. Det kan virke som at dette er en enkel måte å vise til at man har vurdert alle hensyn opp i mot hverandre, uten at det er behov for utdypning. Likeså vil det dermed være vanskelig å føre kontroll om hvilke avveininger som er gjort.

Svarene i fra deltakerne på jordkonferansen, undersøkelsen fra Asplan Viak og intervjuene med Trondheim kommune og Fylkesmannen i Sør- Trøndelag ser ut til å samstemme. Dette tyder mye på at en konkretisering av forventningene er ønsket i det nye forventningsdokumentet av 2015. Slik dokumentet er i dag, behandler ikke godt nok utfordringene som oppstår lokalt og regionalt og blir dermed "tilsidesatt" fremfor andre styringsdokumenter.

7.2 Tilsluttende refleksjoner

Problemstillingen i oppgaven er belyst. Likevel leder dette til ytterligere spørsmål hva som kan forbedres for at forventningene skal etterleves på den måten Regjeringen forventer.

7.2.1 Hva kan forbedres slik at dokumentet blir mer aktivt brukt i planleggingen?

Analysen tyder på at det trengs en konkretisering av forventningene for å avklare innbyrdes motstridende målsetninger, og en definering av betegnelser for å sørge for en felles forståelse. Dette gjelder både i utforming og ved at det med enkelhet kunne vært mindre tekst i dokumentet og færre forventninger. Videre vises det også til et behov for å definere aktivt benyttede betegnelser slik at alle forvaltningsorganene er samstemte om hva som f.eks. kan kalles for fortetting. Det vises også et ønske om at forventningene legger opp til en bedre veiledning mellom de forskjellige arealkonfliktene. Det ville eksempelvis vært mer hensiktsmessig å vise til mer konkrete styringsdokument og lover i fra forventningene, slik at dette gir en bedre veiledning. På en slik måte ville dokumentet kunne blitt mer aktivt brukt ved at det veileder til andre mer konkrete virkemidler.

Ut i fra undersøkelsen til Asplan Viak er det delte meninger om det er behov for endringer i dokumentets status for at det skal bli mer anvendt. Noen mener at det burde være mer bestemmende ved bruk av skal/må, mens andre mener det fortssatt må ha status som føringer. Problemet med strengere føringer er at dette kan føre til at det vanskeliggjør utbygging av veg og bolig, som ikke er hensikten.

Like så er det utfordrende når slike retningsgivende normer ikke opplever å få den gjennomslagskraften den skal ha for å formidle nasjonal politikk. Jeg mener likevel at en endring av dokumentets status ikke er det som må til for å få gjennomslag for de politiske målsetningene i dokumentet. Det ligger heller i utfordringen i formidlingen av forventningene til avgjørelsestakerne på lokalt nivå. Det kreves også en bedre samhandling på lokalt nivå mellom planleggere og politikere, hvor tverrfaglig og tverrpolitisk føringer er viktig. Like så er det viktig med en formidling av nasjonale mål ut til befolkningen (velgerne), særlig når det kommer til å aktualisere problemstillinger rundt jordvern og utbygging.

Det er ofte store utfordringer når det kommer til byutvikling og avveiningene mellom jordvern og utbygging. Det lengtes dermed mer etter forventninger som gir et klarere signal om hvordan disse avveiningene skal behandles. Videre kan det være vanskelig å behandle

slike konflikter i et dokument som skal være førende og ikke bestemmende. Dersom det blir strengere hvordan disse konfliktene skal behandles, så vil det gå utover og begrense kommunens frie skjønn.

Den manglende konkretiseringen av hvordan en skal behandle konkurrerende arealinteresser kan bero på flere forhold. Som Winge fremsetter i sin avhandling, så er utfordringen at en lett kan ende opp med vage formuleringer når en skal samle flere departementers konkurrerende interesser til et felles mål om forventninger.¹⁴³ Ved at det blir inngått kompromiss som resulterer i lite konkrete forventninger, vil kunne medføre at de nasjonale arealinteressene mister noe av sin gjennomslagskraft. Dette er uheldig i form av at de nasjonale interessene ikke blir ført ned og ivaretatt på kommunalt nivå. Det vil være utfordrende å få utarbeidet mer konkrete føringer i de nye forventningene. Det må i så fall mye politisk vilje til for å komme til enighet, når interessene kan være motstridende.

Ettersom det er utfordrende å veilede om avveiningene mellom arealinteressene, leder dette til et siste spørsmål knyttet til jordvern:

7.2.2 Er de nasjonale forventningene tilstrekkelig gode til å ivareta jordverninteressene?

Det er gjennomgående i forventningsdokumentet at det skal tas hensyn til bevaring av landbruksjord. Likevel nevnes det ingenting om dispensasjon fra plan- og bygningsloven eller jordloven som er en av de største faktorene for bit for bit nedbygging. Blir forventningene for generelle i sin utforming slik at de ikke fanger opp problemet ved at 1/3 av omdisponeringen skjer utenfor planer i form av dispensasjon i enkeltsaker i kommunene. Likeså må det poengteres at ordet jordvern blir bare brukt en gang i forventningsdokumentet.

Ved utarbeidelse av rapporten "klimaskifte for jordvernet", kom jordverngruppa til at hovedproblemet i forhold til gjennomslag for jordvernspolitikk er ikke mangel på virkemidler, men utfordringen ved bruk av de ulike virkemidlene lokalt og regionalt slik at de nasjonale jordvernmålene i arealpolitikken nås. Det vektlegges at motstridende politiske signaler har bidratt til vanskeliggjøring av en god og helhetlig arealforvaltning på lokalt og regionalt nivå.

Det er det forståelig at det er vanskelig å sette konkrete bestemmelser for vektingen av de motstridende hensynene. Hver enkelt kommune har forskjellige utfordringer og at det settes tillit til kommunenes selvstyre og egen vurderingsevne. Avgjørelsen om avveiningene mellom

¹⁴³ Winge (2013 s. 351)

arealkonfliktene skal vektes ut i fra den enkelte kommunes behov. At forventningene anses som politiske normer vil også ha noe å si for hvor forpliktende dokumentet oppfattes, for det er normerende for. Kommunens oppfatning vil dermed ha mye å si for hvor effektivt oppfølgingen av nasjonale politiske mål vil være.

Forventningene anses dermed ikke som det viktigste styringsverktøyet som best kan verne om dyrka marka. Det vil kreve mer utfyllende, forklarende og bestemmende virkemidler til for å få satt jordvern på dagsorden.

En kan da stille spørsmålet om ATP et mer anvendelig styringsdokument å forankre jordvernet i? Etersom APT ofte ble nevnt som grunnlag for omdisponering på Øvre Rotvoll, er det grunn til å stille spørsmål om heller ikke denne fungerer som et styringsdokument for å verne om dyrka mark. Det er likevel ikke et godt nok grunnlag i denne oppgaven til å besvare dette spørsmålet.

Lars Sponheim holdt et fremlegg på jordkonferansen hvor han mente at vi sliter med jordvernspørsmålet fordi en ikke helt vet hva en skal ta hensyn til. De nasjonale forventningene sier "jordvern er svaret", men hva var spørsmålet? Han mener det ofte fremsettes som at det ikke er noen god begrunnelse for jordvern. Problemet her er at man ikke tar inn jordvernet i en større sammenheng hvor en ser på betydningen det har for fremtidens generasjoner. Man kan ikke fortsette å satse på olje når det er mer mat og energi vi trenger i fremtiden. Klimaet er i endring og det blir vanskeligere å drive for alle. Matprisene vil øke og når en krise inntreffer så sier det seg selv at et land ikke selger kornet til et annet land og lar sitt eget folk sulte. Det er store sammensatte utfordringer som må aktualiseres nå.

I forhold til selve jordvernet så er kjerneproblemet at en må få medlemmene i kommunestyret til å ville vektlegge dette som en verdi som Regjeringen sier er viktig. Administrasjonen forstår jordvern og utformer gode løsninger, men dette utfordres av private planer og politikere som er næringsvennlige. Dersom en får folk til å være opptatt av jordvern så vil politikerne være opptatt av det slik at de vinner velgerne. Det er derfor essensielt at folket får opp interessen for jordvern og blir opplyst om betydningen av jordvernet. Det kan virke som at statlige mål ikke sildrer ned på lokalt nivå, hvor det står på politisk vilje.

Målene til nasjonale forventninger til jordvern blir ikke nådd, ettersom dyrket mark av god kvalitet stadig bygges ned, hvor Øvre Rotvoll er ett prakt eksempel på dette.

8. Avsluttende refleksjoner

I dette kapittelet vil jeg gi refleksjoner av eget arbeid og erfaringer ved oppgaven.

Avslutningsvis vil jeg trekke frem tema som kan være interessant å undersøke nærmere.

8.1 Kritikk av eget arbeid

I arbeidet med denne oppgaven har jeg lært mye. Jeg sitter igjen med mye kunnskap både faglig sett, men også om hvilke utfordringer ved utarbeidelse av en oppgave. Det har vært et par utfordringer som jeg nå ser kunne vært annerledes.

Det har i gjennom prosjektet vært utfordrende å forholde seg tro til oppgavens problemstilling. Jeg ser nå i ettertid at problemstillingen skulle vært fastsatt mye tidligere i prosessen slik at det ville vært lettere å ha fokus igjennom oppgaven. Det har vært vanskelig å utforme den til å bli formulert riktig i forhold til formålet. Likevel har jeg klart å forholde meg til tema fordi formålet hele tiden vært det samme.

Innhenting av relevante data har det vært krevende, ettersom det finnes lite forskning på området. Valg av metode har dermed vært viktig. Jeg har brukt kvalitativ metode for å belyse et tema i dybden. Ved å bruke et casestudie og to intervju, har ført til at resultatet ikke er generaliserbart. Jeg ser her i ettertid at det kunne vært interessant å bruke flere caseområder, slik at det ble sammenlignbart. Det ville også ført til at jeg kunne fått flere forskjellige oppfatninger av bruken av forventningsdokumentet. Likevel har det å begrense oppgaven vært viktig for å kunne gjennomføre oppgaven innenfor planlagt tid.

Når en jobber med mange forskjellige kilder har det vært viktig med kontroll og et godt system. Jeg startet tidlig med å bruke endnote (kildeprogram) som har gjort at jeg har hatt god oversikt over de forskjellige kildene jeg har anvendt.

Erfaringer jeg har fått igjennom dette arbeidet er at det kreves god planlegging for å nå målet om å utarbeide en god oppgave. Det har gått mye tid til å bygge opp oppgaven, både i form av relevant teori, men også hvordan oppgavens utforming skulle være. Oppbyggingen av oppgaven har endret seg i gjennom prosessen og ført til mye ekstra tidkrevende arbeid. Jeg ser i ettertid at jeg skulle utarbeidet et oppsett tidligere og holdt meg tro til dette.

Oppgavens teoridel har vært utfordrende på den måten at jeg i løpet av prosessen så at det burde vært mer fokus på statens styringsmuligheter. Dette er teori som har krevd mye å sette seg inn i, ved at jeg har hatt lite kunnskap om dette fra før av. Dette viser til at det ofte kan skje endringer i en oppgaveprosessen som gjør at det er viktig å avklare tema og problemstilling tidlig i prosessen.

8.2 Forslag til videre forskning

I arbeidet med denne oppgaven har jeg til stadig het kommet bort i problemstillinger som kunne vært interessant å se nærmere på. Mye av det jeg har satt spørsmål til, gjelder problemstillinger til styringsdokumenter og hvordan jordvern kan ivaretas på en bedre måte i planleggingen.

Det ville med dette vært interessant å gjøre en kvantitativ analyse av dette prosjektet for å se om oppfatningen samstemmer med andre kommuner i landet og ved bruk av flere caseområder.

Det er også av interesse å se på hvilke styringsdokumenter som egner seg for ivaretagelse av jordvern. Ut i fra denne avhandlingen er det spesielt interessant å se nærmere på ATP som et styringsverktøy og hvordan dette ivaretar jordvernhensynet.

Med bakgrunn i denne oppgaven ville det også om noen år være interessant å se på hva som er forskjellene og likhetene på forventningene fra 2011 og 2015. Her ville en kunne se på for hva som er gjort for å forbedre forventningsdokumentet som et styringsmiddel.

Kilder

- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier - forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Bergen: Fagbokforlaget. 185 s.
- Arbeidsprogram. (2012-2024). *Kommuneplanmelding for byutvikling*.
- Asplan Viak, E. G., Erik Plathe. (2015). *Nasjonale forventninger til planleggingen - erfaringer fra fylkesmenn og fylkeskommuner*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Bugge, H. C. (2015). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforl. 368 s. s.
- Bygningsrådet Trondheim kommune. (08.01.2013). Møteinnkalling.
- Bystyret Trondheim kommune. (21.02.2013). Møteprotokoll.
- Demokratisk styring i et flernivå-system: Lokal oppfølging av nasjonal politikk i Norge*. (2007). Tilgjengelig fra:
http://home.hio.no/~signy/Prosjekt/prosjektskisse_revidert.pdf (lest 10.03.2015).
- Eckhoff, T. (1983). *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: Tanum-Norli. 262 s.
- Fylkesmannen i Oppland. (2014). *Jordvern*. Tilgjengelig fra:
<http://prosjekt.fylkesmannen.no/PlanOppland/Nasjonale-og-regionale-foringer/Landskap-og-jordvern/Jordvern/?id=2471&epslanguage=no> (lest 20.01.2015).
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. (19.03.2013). *Referat meklingsmøte 15.03.2013 - kommuneplanens arealdel Trondheim*.
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. (22.05.2013). Fylkesmannens tilrådning til Trondheim kommunes arealplan 2012-2024.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforl. XI, 440 s. : ill. s.
- Grønn strek for en trygg fremtid. (2015). *Kommunaplanmelding om byutvikling: langsiktig vern av landbruksareal og økologiske korridorer*. 04.03.2015.

- H-2/14. (17.02.2014). *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oslo.
- Heleg Østbye, K. h., Karl Knapskog, Leiv Ove Larsen, Hallvard Moe., (2013). *Metodebok for medie fag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen. (11.06.2010). *Vedtatte retningslinjer: Trondheimsregionen*.
- Jordloven §9 og forholdet jordloven - pbl.* (2013). Tilgjengelig fra:
<http://fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMST/Landbruk%20og%20mat/Kurs,%20konferanser%20og%20diverse/Jordvern/Trondheim%20Jordloven%20%C2%A7%20%209%20forholdet%20til%20pbl.pdf> (lest 04.02.2015).
- Jordvern og byvekst, Arealplanlegging og jordvern.* Tilgjengelig fra:
http://www.miljolare.no/tema/konflikter/artikler/jordvern_og_byvekst.php (lest 08.01.2015).
- Kommuneplanbeskrivelse 2001-2012. (2005). Endelig beskrivelse.
- Kommuneplanledning. (2005). *Langsiktig byvekst og jordvern*. Trondheim kommune Plan- og bygningsenheten.
- Kommuner under press for å bygge ned matjorda.* (2011). Tilgjengelig fra:
<https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/areal-og-jordvern/jordvern/kommuner-under-press-for-%C3%A5-bygge-ned-matjorda> (lest 15.01.2015).
- Landbruks- og matdepartementet. (08.01.2008). *Klimaskifte for jordvernet*.
- Landbruks- og matdepartementet. (2013). *Svar på spørsmål nr. 7 i Stortingets spørretime*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/landbruks--og-matministerens-svar-pa-s-4/id746497/> (lest 05.01.2015).
- Larsen, A. K. (2007). *En enklere metode: veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforl. 122 s. : fig. s.
- Laveste omdisponering av dyrka mark på 30 år.* (2011). Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/laveste-omdisponering-av-dyrka-mark-pa-3/id647523/> (lest 12.01.2015).

- LMD. (20.11.2013). *Innsigelse til Trondheim kommunes arealdel 2012-2024*. Landbruks- og matdepartementet.
- M-1/2013 - *Omdisponering og deling*. (01.07.2013). Landbruks- og matdepartementet. Oslo.
- Malvik kommune. (26.08.2013). *Innsigelse til Trondheim kommunes forslag til arealplan*.
- MD Innsigelsebrev. (2007-2018). *Innsigelse til kommuneplanens arealdel Trondheim kommune*. Miljødepartementet.
- Meld. St. 9. (2011-2012). *Velkommen til bords*. Landbruks- og matdepartementet. Oslo.
- Miljøverndirektoratet. (19.08.2013). *Innsigelse til kommuneplan for Trondheim kommune - tilråding*.
- Miljødepartementet. (1/2012). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Plannytt, 1/2012*.
- Miljødepartementet. (20.12.2013). *Vedtak om innsigelser til Trondheim kommunes arealplan 2012-2024*.
- Miljøverndepartementet. (1993). *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging*. Oslo.
- Millstein, M. (2004). *Globalisering og governance*. Tilgjengelig fra:
<http://www.uio.no/studier/emner/sv/iss/SGO2400/h04/Forelesningsnotater/Globalisering%20og%20governance%2024.08.04.pdf>.
- Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. (2011). Oslo:
Miljøverndepartementet. 36 s.
- Nasjonalt råd for kvalitet og prioritering i helse- og omsorgstjenesten. (2010). *Nasjonale retningslinjer og veiledere*. Tilgjengelig fra:
http://www.kvalitetogprioritering.no/_attachment/12245 (lest 02.04.2015).
- Norsk landbruksordbok - landbruksfaglig ordboksverk. impediment.
- NOU 1972:1. (1972). *Bruken av Norges naturressurser - prinsipper, krefter, problemer, retningslinjer: Norge gjennom 10 000 år: utredning nr 3*. Oslo: Universitetsforlaget. 137 s.

- NOU 2013:10. (2010). *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester*. Miljøverndepartementet. Oslo: Universitetsforlaget. 430 s.
- Ot.prp. nr. 32. (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*,. Miljøverndepartementet.
- Planbeskrivelse. (2012-2024). *Kommuneplanens arealdel*. Vedtatt av Bystyret 21.03.13.
- Regjeringa nådde ikkje jordvernmål*. (2011). Tilgjengelig fra:
<http://www.nationen.no/tunmedia/regjeringa-nadde-ikkje-jordvernmal/> (lest 15.01.2015).
- Regjeringen. (2013). *Innsigelser kommuneplanens arealdel 2012-2024*. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/trondheim-kommune---innsigelser-til-komm/id748520/> (lest 15.02.2015).
- Rekdal, Y. (2014). *Skog og landskap 11a Dyrka mark*. Tilgjengelig fra:
http://www.skogoglandskap.no/Artsbeskrivelser/dyrka_mark/default_view (lest 07.01.2015).
- Sloreby, B. (2014). *20 kommuner stod for halvparten av all omdisponert dyrka mark*,. Tilgjengelig fra: <http://www.norsklandbruk.no/norsk-landbruk/20-kommuner-stod-for-halvparten-av-all-omdisponert-dyrka-mark/> (lest 07.01.2015).
- St. meld. nr.31 (1992-93). *Den regionale planleggingen og arealpolitikken*. Miljøverndepartementet. Oslo.
- St.meld nr. 26 (2006-2007). *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet.
- St.meld nr. 29 (1996-1997). *Regional planlegging og arealpolitikk*. Miljøverndepartementet. Oslo.
- St.meld. nr. 19 (1999-2000). *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Oslo: Landbruksdepartementet. 232 s.
- St.meld.nr. 21 (2004-2005). *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet.

- Statens landbruksforvaltning. (2014). En vurdering av rapporteringen for 2013,. *KOSTRA landbruk*, 2014:18. 54 s.
- Statistisk sentralbyrå. (2014). *Indikatorer for bærekraftig utvikling, Irreversibel avgang av produktivt areal*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/natur-og-miljo/barekraft/irreversibel-avgang-av-produktivt-areal> (lest 07.01.15).
- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. (2014). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 3 s.
- T-2/13. (2013). *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Miljøverndepartementet. Oslo.
- Terje Kleven, J. N., Carolina Børn,. (2011). Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge. *NIBR*, 2011:14: 120.
- Tor Fr. Rasmussen. (2008). Arealplanleggingens fallsitt: paradigmeskiftet i norsk bebyggelsesplanlegging. *PLAN*, 1.
- Trondheim kommune. (29.04.2013). Oversendelse av uklare innsigelser til Miljøverndepartementet.
- UiO. (20.09.2012). *Kvalitative og kvantitative metoder - Metode innføring 3* Oslo. Tilgjengelig fra: <http://www.uio.no/studier/emner/jus/afin/FINF4001/h12/metode---innforing3.ppt> (lest 24.03.2015).
- UiO. (2005). *Dokumentstudier, innholdsanalyse og narriv analyse av Dag Ingvar Jacobsen (2005)*. Oslo. Tilgjengelig fra: http://www.uio.no/studier/emner/jus/afin/FINF4002/v09/undervisningsmateriale/metodeforelesning3_tranvik.pdf (lest 24.03.2015).
- Vurderte utbyggingsområder for bolig og næring. (2012-2024). *Kommuneplanens arealdel*.
- Winge, N. K. (2013). *Kampen om arealene: rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. Oslo: Universitetsforl. 443 s.

Figurliste

Figur 1 og 2: Strategi for byvekst og jordvern, side 43.

Figur 3 og 4: Vedtatte omdisponerte områder på Øvre Rotvoll, side 46.

Vedlegg

1. Personvernombudet for forsikring
2. Informasjonsbrev



Nikolai K Winge

Institutt for miljøvitenskap Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Postboks 5003

1432 ÅS

Vår dato: 16.01.2015

Vår ref: 40943 / 3 / MSS

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 26.11.2014. Meldingen gjelder prosjektet:

<i>40943</i>	<i>Gjennomføringen av nasjonale forventninger til jordvern</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Nikolai K Winge</i>
<i>Student</i>	<i>Anniken Skarsbø</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, 15.05.2015, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdís Namtvedt Kvalheim

Marie Strand Schildmann

Kontaktperson: Marie Strand Schildmann tlf: 55 58 31 52

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

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

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Anniken Skarsbø anniken.skarsbo@nmbu.no



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 40943

Utvalget informeres skriftlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet, men vi ber om at det påføres at datamaterialet anonymiseres ved prosjektslutt. Jf. telefonsamtale med student den 14.01.2015 skal det også gjennomføres intervjuer. Bi ber om at det utformes et informasjonsskriv også til denne delen av datainnsamlingen. Revidert og nytt informasjonsskriv med ovennevnte endring skal sendes til personvernombudet@nsd.uib.no før utvalget kontaktes.

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.

Forventet prosjektslutt er 15.05.2015. Jf. ovennevnte telefonsamtale med student skal innsamlede opplysninger da anonymiseres.

Ombudet vil ta kontakt ved prosjektslutt for å avklare status.

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

”[Gjennomføringen av nasjonale forventninger til jordvern på regionalt og kommunalt nivå]”

Bakgrunn og formål

I denne oppgaven ønsker jeg å se på hvilke føringer og regler som ligger til rette for å verne om landbruksjord og hvordan disse er blitt vurdert når man har valgt at jordvernet må vike. Dette er en masteroppgave for NMBU.

Du er forespurt grunnet din stilling hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Det skal foretas datainnsamling og observering. Det vil ikke inngå personopplysninger i oppgaven. Det interessante er casene i Trondheim som er jordvern.

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.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15.05.2015

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 Anniken Skarsbø 90504736 ank1_@hotmail.com. Veileders opplysninger: Nikolai Winge, nikolai.winge@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)

Jeg samtykker til å delta i intervju



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no