

Inger-Lise Saglie, Eva Irene Falleth, Vilni Verner Holst
Bloch, Anne Snellingen Bye og Margrete Steinnes

Spredt utbygging og jordvern

Om omfang og drivkrefter bak
bygging på jordbruksarealer

Spredt utbygging og jordvern

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2005:5

Evaluering av Statens
naturoppsyn

NIBR-rapport 2004:24

Rikspolitiske retningslinjer
for jordvernet?

NIBR-rapport 2003:6

Jordbruk, arealplanlegging
og landbruksplaner

NIBR-notat 2006:119

Regional kystsone-
planlegging
Et redskap for integrert
kommunal kystsone-
planlegging?

Rapportene koster kr 250,-, og
kan bestilles fra NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
berit.willumsen@nibr.no
Porto kommer i tillegg til de
oppgitte prisene

Notatene er elektronisk
publisert på
NIBRs hjemmeside
www.nibr.no

Inger-Lise Saglie, Eva Irene Falleth,
Vilni Verner Holst Bloch, Anne Snellingen Bye
og Margrete Steiners

Spredt utbygging og jordvern

Om omfang og drivkrefter bak
bygging på jordbruksarealer

NIBR-rapport 2006:6

Tittel:	Spredt utbygging og jordvern. Om omfang og drivkrefter bak bygging på jordbruksareal.
Forfattere:	Inger-Lise Saglie, Eva Falleth, Vilni Verner Holst Bloch, Anne Snellingen Bye, Margrete Steinnes
NIBR-rapport:	2006:6
ISSN:	1502-9794
ISBN:	82-7071-623-5
Prosjektnummer:	0-2077
Prosjektnavn:	Arealspill i norske kommuner - lokal praksis og lokale styringskoalisjoner i jordvernsaker
Oppdragsgiver:	Norges Forskningsråd. Forskningsprogrammet Marked og samfunn (senere overført til arealprogrammet)
Prosjektleder:	Inger-Lise Saglie
Referat:	I prosjektet er det gjennomført en landsdekkende undersøkelse av omfang og utbygging på jordbruksarealer. Spredt utbygging er den viktigste formen for nedbygging av jordbruksarealer sammenlignet med tettstedsutvidelser. Halvparten av den spredte utbyggingen på jordbruksarealer er til andre formål enn primærnæringer. I "rurale" kommuner der landbruket har en sterk økonomisk stilling er det mye nedbygging viser regresjonsanalyser. Indirekte støttes jordvernet av byutviklingsdiskurs med vekt på fortetting og åpent landskap og restriktiv holdning til spredt utbygging.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	Juni 2006
Antall sider:	147
Pris:	Kr 250,-
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Sinsensvn. 47 B, Postboks 44 Blindern 0313 OSLO Telefon: 22 95 88 00 Telefaks: 22 22 37 02 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no Trykk: Nordberg A.S. Org. nr. NO 970205284 MVA © NIBR 2006

Forord

Dette er en rapport fra forskningsprosjektet ”Arealspill i norske kommuner. Lokal praksis og lokale styringskoalisjoner i jordvern-saker”, finansiert av Norges forskningsråd i forskningsprogrammet ”Marked og samfunn”. Prosjektet omfatter en kvantitativ, lands-dekkende undersøkelse av bygging på jordbruksarealer, og en kvalitativ undersøkelse av lokalpolitiske prosesser rundt bygging på jordbruksarealer i tre kommuner.

Den kvantitative delen er et samarbeid mellom Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Statistisk sentralbyrå (SSB). SSB har produsert statistikk, som er analysert av både SSB og NIBR. Rapporten er i hovedsak ført i pennen av NIBR. Fra SSB har Vilni Verner Holst Bloch, Anne Snellingen Bye og Margrete Steinnes bidratt. Vi vil også takke Svein Homstvedt SSB for konstruktive innspill underveis. På NIBR har Vibeke Nenseth utviklet den kvantitative analysemodellen og gjennomført regresjonsanalysene.

Inger-Lise Saglie og Eva Falleth har gjennomført case- studiene og skrevet kapitlene om disse. Inger-Lise Saglie har vært prosjektleder.

Vi vil også takke casekommunene for velvillig å ha stilt til rådighet dokumenter og ha stilt opp til intervju.

Oslo, juni 2006

Olaf Foss
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt	6
Sammendrag	7
Summary	17
1 Bakgrunn og problemstillinger	29
1.1 Jordvern – mellom ressursforvaltning og byggepress	29
1.2 Forskningsspørsmål og oppbygging av studien	32
1.3 Spredt utbygging og regimeteori	35
1.4 Metode	38
1.4.1 Landsdekkende undersøkelse av utbygging på jordbruksareal	38
1.4.2 Lokal jordvernpolitikk i tre kommuner	41
2 Nedbygging av jordbruksareal	44
2.1 Romlig fordeling av utbyggingen	44
2.2 Fem forklaringsmodeller	48
2.2.1 Tettstedsfaktorer	49
2.2.2 Ressursfaktor	50
2.2.3 Landbruksinterne faktorer	51
2.2.4 Individuelle faktorer	52
2.2.5 Lokalpolitiske faktorer	52
2.3 Nedbygging alle typer formål 2000-2002	52
2.4 Nedbygging til primærnæring 2000-2002	56
2.5 Nedbygging til boliger	59
2.6 Nedbygging til andre formål	62
2.7 Samlet drøfting av forklaringsvariable	65
3 Spredt bygging og styringskoalisjoner i tre kommuner	68
3.1 Landbrukskommunen	68
3.1.1 Planstatus	69
3.1.2 Spredt utbygging	73
3.1.3 Aktørene og deres rolle i jordvernsaker	76
3.1.4 Allianser og samarbeid	82

3.2	Bygdekommunen	84
3.2.1	Planstatus	85
3.2.2	Spredt utbygging	86
3.2.3	Aktørene og deres rolle i jordvernsaker	88
3.2.4	Allianser og samarbeid	93
3.3	Bykommunen	95
3.3.1	Planstatus	96
3.3.2	Spredt utbygging	98
3.3.3	Aktørene og deres rolle i jordvernsaker	101
3.3.4	Normer og allianser	106
3.4	Holdninger og oppfatninger om betydningen av jordvern	108
3.4.1	Hvor viktig er jordvern?	108
3.4.2	Arealplanlegging og jordvern	109
3.4.3	Viktige utviklingsprosesser og jordvern	112
3.4.4	Viktige aktører	112
4	Lokal jordvernpolitikk og lokale styringskoalisjoner	114
4.1	Innvirkning på lokal jordvernpolitikk- en regime-teoretisk drøfting	114
4.1.1	Lokalpolitikk som del av hierarkisk styring	116
4.1.2	Et underliggende vekst-paradigme	117
4.1.3	Kommunalt jordvern i et økonomisk – rasjonelt perspektiv	118
4.1.4	Diskursive elementer	120
4.2	Konkrete funn	121
4.2.1	Felles oppfatninger i lokalpolitikken	121
4.2.2	Bykommunene mest restriktive	122
4.2.3	Lokal styring av jordvern?	123
	Litteratur	124
Vedlegg 1	Forkortelser	127
Vedlegg 2	Begrepene	128
Vedlegg 3	Standard grupperinger	132
Vedlegg 4	Datakilder og registerdata	135
Vedlegg 5	Feilkilder og usikkerhet	139
Vedlegg 6	Spørreskjema	145

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Fordeling av informanter på kommuner og aktørtype. ...	42
Tabell 1.2	Oversikt over stikkord bruk i informantintervju	43
Tabell 2.1	Nybygd bygningsgrunnflate alle areal typer i og utenfor tettsteder 1985-1993 og 1994-2002.Dekar Hele landet	44
Tabell 2.2	Nybygd bygningsgrunnflate etter markslag og tettstedsutvidelse og spredt utbygging. 2002.Dekar . Hele landet	45
Tabell 2.3	Spredt utbygging på jordbruksarealer etter bygningsformål i 2002. Antall? dekar nybygd bygningsgrunnflate. Hele landet	46
Tabell 2.4	Bygging på jordbruksarealer 1999 - 2002 innenfor og utenfor tettsteds grensen. .Dekar Tre casekommuner	47
Tabell 2.5	Nedbyggingsindeks. Spredt bygging på jordbruksareal 1999-2002 pr da jordbruksareal og pr innbygger. Tre casekommuner	48
Tabell 2.6	Samlet nedbygging av jordbruksarealer 2000-2002. Skrittvis regresjon tettsteds-, ressurs-, landbruks-, individuelle- og lokalpolitiske variable. B-verdier.....	55
Tabell 2.7	Nedbygging av jordbruksarealer til primærnæring 2000-2002. Skrittvis regresjon med tettsteds-, ressurs-, landbruks-, individuelle- og lokalpolitiske grupper av variable. B-verdier.....	58
Tabell 2.8	Nedbygging av jordbruksarealer til bolig 2000-2002. Skrittvis regresjon med tettsteds-, ressurs-, landbruks-, individuelle- og lokalpolitiske grupper av variable. B-verdier.	61
Tabell 2.9	Nedbygging til annet: næring, service, offentlige bygg etc.	64
Tabell 2.10	Oversikt over R ² . Skrittvis regresjon med tettsteds-, ressurs-, landbruks-, individuelle- og lokalpolitiske grupper av variable. Nedbygging av jordbruksarealer 2000-2002.	66
Tabell 2.11	Sammenstilling av viktige enkeltvariabler	67

Tabell 3.1	Nedbygd areal i landbrukskommunen og prosentvis fordeling av dette utenfor tettsted, andel nedbygd på jordbruksareal og andel tettstedutvidelser.....	74
Tabell 3.2	Viktige aktører i jordvernsaker i landbrukskommunen..	76
Tabell 3.3	Nedbygd areal i bygdekommunen og prosentvis fordeling utenfor tettsted, nedbygd på jordbruks- arealer og tettstedsutvidelser.	87
Tabell 3.4	Viktige aktører i jordvernsaker i bygdekommunen.....	89
Tabell 3.5	Argumenter som berører jordvern.....	95
Tabell 3.6	Nedbygd areal i bykommunen og prosentvis fordeling utenfor tettsted, nedbygd på jordbruksarealer og tettstedutvidelser.	99
Tabell 3.7	Viktige aktører i jordvernsaker i bykommunen	101
Tabell 3.8	Oversikt over argumenter som påvirker jordvern i bykommunen.....	107
Tabell 3.9	Verdsetting av jordvern i tre kommuner (N=36).	109
Tabell 3.10	Lokale informanternes syn på jordvern (n=26).....	109

Figuroversikt

Figur 2.1	Spredt utbygging på jordbruksareal etter bygningsformål. 1999-2002. Tre casekommuner. Antall m ²	47
Figur 3.1	Fysisk nedbygde jordbruksarealer utenfor tettstedsgrense per 1.1.2003 i landkommunen etter byggeformål.	75
Figur 3.2	Fysisk nedbygd jordbruksarealer utenfor tettstedsgrense 2003 i bygdekommunen etter byggeformål.	88
Figur 3.3	Fysisk nedbygd jordbruksarealer utenfor tettstedsgrense 2003 i bykommunen etter byggeformål.	100
Figur 3.4	Synet på jordvern blant informantene (N=36).	108
Figur 3.5	Samlet vurdering av arealplanlegging som redskap i arealstyring av informantene fordelt på kommunene (N=36).	110
Figur 3.6	De ulike informantgruppene og deres vurdering av arealplanlegging (N=36).	111
Figur 3.7	Viktige utviklingsprosesser som fører til nedbygging av jordbruksarealer i en skala fra 1(svært viktig) til 5 (ikke viktig).	112
Figur 3.8	Viktige aktører som fører til nedbygging av jordbruksarealer i en skala fra 1(svært viktig) til 5 (ikke viktig) (N € 34-36)	113

Sammendrag

Inger Lise Saglie, Eva Irene Falleth, Vilni Verner Holst Bloch, Anne Snellingen Bye og Margrete Steinnes

Spredt utbygging og jordvern.

Omfang og drivkrefter bak bygging på jordbruksareal.

NIBR-rapport 2006:6

Jordbruksarealer er en begrenset ressurs i Norge, og jordvern har lenge vært et politisk mål. I følge jordloven skal dyrket jord bare brukes til jordbruksproduksjon, med mindre det foreligger klare samfunnsmessige interesser som tilsier omdisponering. Det har vært stor oppmerksomhet rundt nedbygging av jordbruksareal gjennom planlagte tettstedsutvidelser og byggeområder, men i mindre grad fokus på spredt utbygging. I denne rapporten har vi spesielt sett på det siste, dvs. alle typer spredt utbygging på jordbruksarealer uansett formell status. Vårt første forskningsspørsmål er: Hvilket omfang har spredt utbygging på jordbruksarealer?

Jordvernet har tradisjonelt vært en statlig oppgave, men har i økende grad blitt en oppgave for kommunene. Dette betyr at lokalpolitiske forhold og lokal prioritering mellom jordvern og utbyggingsbehov kan bli viktigere. Med utgangspunkt i regimeteori er vårt andre forsknings-spørsmål: Hvilke lokalpolitiske forhold avgjør vektleggingen av jordvern versus ønsker om spredt utbygging på jordbruksarealer?

Omfang av spredt utbygging på jordbruksarealer

For å besvare det første spørsmålet har vi gjennomført en kvantitativ, landsdekkende undersøkelse av spredt utbygging på jordbruksarealer. Denne understøttes av undersøkelser i tre kommuner for å vise lokale ulikheter i hvordan utbyggingen kan arte seg. Disse tre kommunene har vi kalt landbrukskommunen, bykommunen og bygdekommunen.

Fokus i undersøkelsen er alle former for spredt utbygging uavhengig av formål og formell status i forhold til planlegging. Jordbruksarealer forstås i denne rapporten som fulldyrket jord, overflatedyrket jord og innmarksbeite. Spredt nedbygging er all bygging utenfor tettsteds-

grensen definert av SSB. Det er en begrenset del av nedbyggingen vi ser på. Nedbygging er i denne rapporten det jordbruksareal som *bygningers* grunnflate dekker. Nedbygging kan imidlertid innbefatte også arealendringer i forbindelse med parkering, gårdsplass, atkomstveier osv. Nedbygging skjer også som en følge av anlegg og infrastrukturtiltak. De siste kategoriene har vi ikke data for, verken innenfor eller utenfor tettstedsgrensen. Våre tall er derfor minimumstall om "nedbygging". Vi velger derfor å karakterisere dem som indikator for "nedbygging". Tallene er derfor heller ikke sammenlignbare med KOSTRA. I KOSTRA-rapporteringen fra kommunene er det arealer som tas ut av produksjon, dvs et mye høyere tall enn det vi registrerer i forhold til bygningers grunnflate i det enkelte byggetiltak. KOSTRA omfatter også større infrastrukturtiltak, det gjør ikke vi. Tilgjengjeld har vi med oss alle typer nedbygginger, også enkeltutbygginger på gårdsbruk som ikke ville blitt registrert i KOSTRA.

De viktigste datakildene i denne delen av prosjektet er Grunneiendoms-, Adresse- og Bygningsregisteret (GAB) og Digitalt Markslagskart (DMK). GAB gir opplysninger om utbygginger etter 1985. Vi har i tillegg benyttet oss av dataregistre om primærnæringer og kommunale forhold for å forklare variasjoner i nedbygging mellom kommuner i den landsdekkende undersøkelsen. Dataene i DMK er imidlertid opprettet og oppdatert på ulike tidspunkt. I tillegg er ikke historiske data bevart. Dette gjør det vanskelig å studere utviklingen av nedbygging av jordbruksarealer over tid. Vi kan derfor bare presentere data fra 2000, 2001 og 2002, og i noen tilfelle bare fra 2002. Vi har delt byggeformålene i de tre hovedkategoriene primærnæring, bolig og annet. Den siste kategorien er en sekkepost som omfatter bl.a. forretninger, bensinstasjoner, varehandel, skole og sykehjem.

Vi har følgende hovedkonklusjoner om utbygging på jordbruksareal:

1. *Den spredte utbyggingen skjer ofte på jordbruksareal.* Dersom vi ser på den spredte utbyggingen isolert, så er 14 prosent av all spredt utbygging lokalisert på jordbruksareal i 2002. Dette er tre til fire ganger så stor andel enn det jordbruksarealets andel skulle tilsi dersom utbyggingen var jevnt fordelt uansett markslag. Jordbruksarealer utgjør 3,4 % av landsarealet (SSB 2005).
2. *Spredt utbygging er hovedårsaken til nedbygging av jordbruksarealer.* Mens det tidvis har vært omfattende diskusjoner om nedbygging av jordbruksarealer gjennom tettstedsutvidelser, viser denne rapporten at dette nødvendigvis ikke er det største problemet. 74 prosent av nedbyggingen på jordbruksarealer i 2002

var i form av spredt utbygging, mens rundt 26 prosent var tettstedsutvidelser.

3. *Rundt halvparten av spredt nedbygging på jordbruksarealer var til andre formål enn primærnæringsformål.* Denne utbyggingen er til boliger uten tilknytning til primærnæringsformål eller andre næringsbygg som kontorer, bensinstasjoner, industri. Dette er byggeformål som i utgangspunktet er forbudt på jordbruksarealer.
4. *Litt under halvparten av denne spredte utbyggingen på jordbruksarealer var til primærnæringsformål.* Dette er et "lovlig" formål etter plan- og bygningsloven. Omfanget av denne utbyggingen er altså relativt stor, men er et fenomen som er lite problematisert i den offentlige debatten.
5. I 2002 ble det bygget ned 164 dekar jordbruksarealer som følge av spredt utbygging. Til sammenligning ble det bygget ned 59 dekar jordbruksarealer som følge av tettstedsutvidelser. Tallene omfatter bare bygningers grunnflate. (Vi har ikke data for hvor mye som er uaktuelt som jordbruksarealer som følge av denne byggevirksomheten) Ut?. Den reelle avgangen vil være større på grunn av veier, gårdsplasser, snuplass for trailere til store produksjonsanlegg, terrasser og hager til boliger osv. Et enkelt tankeeksperiment kan være at hver bygning er på 100 m² og at hver bygninger "beslaglegger" ett dekar. I et slikt tankeeksperiment vil effekten av utbyggingen være 10 ganger større enn tallene overfor tilsier.

Årsaker til spredt utbygging på jordbruksarealer

Vi har søkt å gi en oversikt over faktorer som påvirker nedbyggingen på landbasis gjennom en regresjonsanalyse av kommunedata om spredt nedbygging på jordbruksarealer og data om trekk ved kommunene. Analysen er gjort for årene 2000-2002. Analyseenheterne er kommunene, og i en skrittvis regresjonsmodell har vi brukt fem grupper av variabler; tettstedsvariable (andel innbyggere og areal i tettsted, folkemengde, folkevekst osv), ressursvariable (andel jordbruksareal, lettdrevet osv), landbruksinterne variable (landbrukets økonomiske betydning, driftsformer osv), variable om individuelle trekk ved gårdbrukerne (alder, kjønn osv) og lokalpolitisk variabel (partipolitisk fordeling).

Utbygging til landbruksformål (stedbunden næring) er i prinsippet tillatt på jordbruksarealer, mens andre utbyggingsformål ikke er tillatt. Andre byggeformål enn til landbruk skal gjennom en kommunal behandling før tillatelse kan gis etter jordlov og plan- og bygningslov. Analysene viser at lokalpolitiske forhold eller trekk ved gårdbrukerne ikke forklarer omfang av spredt utbygging på jordbruksarealer i

kommunene. Hovedforklaringene for omfang av spredt nedbygging er hvor mye jordbruksareal det er i kommunene, nærhet til tettsteder og landbrukets stilling som næring i kommunen.

Det kan umiddelbart synes som ”omfang av jordbruksarealer” er en tautologisk forklaring, siden fenomenet vi studerer ”bygging på jordbruksareal” bare kan skje der det faktisk er jordbruksareal. På den andre siden kan det argumenteres med at jordvern hensyn bør stå ekstra sterkt i områder med mye og gode jordbruksarealer. Dermed blir ikke funnet så tautologisk i og med den prinsipielle lovfestingen av at dyrket jord skal brukes til matproduksjon og bevares som en ressurs for fremtiden.

Vi finner at både *særlig gode* eller *særlig dårlige* forhold for jordbruk henger sammen med økt tendens til nedbygging. Det er mye bygging på jordbruksarealer i ”rurale jordbrukskommuner”, dvs. kommuner med mye og god jord, relativt få innbyggere men som opplever folkevekst. Forklaringene er både knyttet til etterspørsel av boliger som følge av befolkningsvekst og et aktivt landbruk med utbyggingsbehov. Det altså ikke slik man kan tro at byggepress i folkerike bykommuner (mange innbyggere, stor andel av befolkningen i tettstedet) som gjennom liberal praksis i enkeltsaker bidrar til nedbygging av jordbruksarealer. Tvert imot viser analysene at slike kommuner er restriktive. Vårt bykommuneeksempel viser lokalpolitisk skepsis mot spredt utbygging, blant annet begrunnet i ønske om effektiv kommunal tjenesteyting og landskapshensyn.

Det er samtidig en tendens til at ”tungdrevet” landbruk samvarierer med mye spredt bygging (alle formål) ved at det bygges mye spredt på jordbruksarealer i kommuner med særlig små jordstykker. Det er altså tydelige demografiske og økonomiske drivkrefter bak nedbyggingen.

I separate analyser for byggeformålene primærnæring, boliger, og ”annet” ser vi at det er fellestrekk. Analyseresultatene viser at tettstedsfaktorene er viktige. For alle de tre formålene er det en negativ sammenheng mellom folketall og andel areal i tettsted og positiv sammenheng med folkevekst.

I tillegg er det imidlertid spesifikke og varierende forklaringer for de ulike byggeformålene. For bygging til *primærnæring alene* er det slik at både særlig gode og særlige dårlige forhold for landbruket er viktige forklaringer for stor nedbygging. Stor andel jordbruksareal i kommunen og store jordstykker fører til høy grad av bygging til primærnæringsformål. I tillegg er det en positiv sammenheng mellom stor økonomisk betydning av landbruket i kommunen, høy andel med korn- og oljevekster og en høy andel landbrukseiendommer og mye

nedbygging. Dette peker i retning av at aktivt jordbruk krever mye investeringer i bygningsmasse. Undersøkelsen i vår "landbrukskommune" med mye og god jord viser tydelig at *overgangen til det industrialiserte landbruket* krever store investeringer i nye driftsbygninger, bygg- og anlegg til jordbrukstilknyttede næringer og boliger for å huse arbeidskraften. I kommunen er det også betydelig investeringer i jordbrukstilknyttete næringer som verksteder og produksjonshaller for bla gjødselhåndtering og næringsindustri. I kommunen er det mange eksempler på suksesshistorier som begynner i det små på gården og ender opp som større virksomheter som nødvendiggjør investeringer i nye bygninger og infrastruktur på jordbruksarealer.

Samtidig kan data tyde på at det også i "tungdrevne" landbrukskommuner med små jordstykker blir bygget mye ned til primærnæringsformål. Dette kan henge sammen med utbygging til gårdsturisme og andre tilleggsnæringsveier på gården.

For nedbygging til *bolig* (ikke våningshus og kårboliger) er det særlig nærhet til tettsteder som forklarer stort omfang av nedbygging i rurale kommuner. Selv om individuelle faktorer ved gårdbrukeren har relativt liten forklaringskraft, er det en signifikant variabel at det er i kommuner med mange landbrukseiendommer at det bygges mye boliger på jordbruksarealer. En forklaring kan være at mange bønder ser inntektsmuligheter i å fradele en boligtomt, at man ønsker å skille ut tomter til nær familie eller at man oppfatter at bosetting er nødvendig for et levende lokalsamfunn. Bygdekommunen er et eksempel på en kommune med bred lokalpolitisk enighet om til rettelegge for spredt boligbygging for å styrke mindre lokalsamfunn.

Også nedbygging til *andre byggeformål* (næringsbygg, offentlige institusjoner, bensinstasjoner, m.m.) skjer i kommuner med en aktiv landbruksnæring, gode landbruksbetingelser og folkevekst. Nedbyggingen skjer også i kommuner der landbruket har stor økonomisk betydning. Alle våre kommuneeksempler viser også at store enkeltutbygginger, slik som flyplass, kjøpesenter, omsorgsinstitusjoner og skoler vurderes som så viktige at de må gå foran hensynet til jordvern.

Samarbeid og styringskoalisjoner

I vår diskusjon av lokalpolitikken tar vi utgangspunkt i regimeteori (Stone 1989,1993). I regimeteorien forklares aktørenes valg i lokalpolitikken ut i fra både økonomisk rasjonelle og ideologiske/politiske beslutningsmodeller. Et annet sentralt utgangspunkt er at aktørene vil ha forskjellige ressurser til å delta og få gjennomslag for sine

interesser. Enkelte aktører er så viktige at de vil ha systemmakt i forhold til lokale beslutninger. Dette gjelder i særlig grad næringsinteresser som sikrer investeringer, arbeidsplasser og skatteinntekter. Men studier viser også at det kan dannes diskursive hegemoniske forforståelser som preger politikkutformingene over lengre tid, slik som sterk vektlegging av velferd eller miljø (Elander 2001, Sellers 2002). Slik kan det oppstå stabile styringskoalisjoner over tid.

Vår studie er et øyeblikksbilde, så vi har begrenset informasjon om stabile styringskoalisjoner over tid. Delingen mellom beslutninger begrunnet i økonomisk rasjonalitet og i ideologi/politikk er imidlertid et nyttig skille i vår studie. Jordvern kan dels forvares innenfor et rasjonelt økonomisk paradigme som en produksjonsfaktor for jordbruket, og dermed bokstavelig talt et viktig økonomisk fundament i lokalsamfunnet. Jordvern kan imidlertid også settes inn i en langsiktig bærekraftsdiskurs der sikring av fremtidige generasjoners mulighet for matproduksjon er en moralsk forpliktelse. I en situasjon der jord er viktig av hensyn til økonomien i landbruksnæringen vil bærekraft og økonomiargumenter falle sammen. Imidlertid viser våre undersøkelser i tre kommuner at det i mindre grad enn tidligere er et slikt sammenfall, og at tvisyn og paradokser i argumentasjonen er tydelig hos mange av aktørene. Jordas verdi som byggegrunn er så stor i forhold til verdien som produksjonsgrunnlag i jordbruket at det er økonomisk rasjonelt for enkeltindividene å selge jordbruksarealer som byggegrunn. Dette gjelder særlig de som ikke har tenkt seg å være aktive matprodusenter, og som dermed har mindre interesse av jordvern i et lengre perspektiv.

Undersøkelsen viser at det eksisterer et statlig kontrollsystem på tross av sterk grad av delegert myndighet til kommunene innen areal- og jordbruksforvaltning. Dette gjelder særlig fylkesmannens behandling av klager på enkeltvedtak. Virkemåten til dette kontrollsystemet varierer mellom de tre kommunene. I en kommune praktiserer høringsrunder hos regionale myndigheter før dispensasjoner gis. I et annet tilfelle utnyttes klagemulighetene i enkeltsaker ved at en miljøorganisasjon systematisk påklager dispensasjonssaker. En kommune har endret sin arealplanlegging i tråd med fylkesmannens krav om å planlegge avgrensede områder for spredt utbygging i kommuneplanens arealdel. Det er også vanlig at saker påklages av fylkesmannen.

I alle casekommunene er det et underliggende vekstdiskurs blant de sentrale aktørene, men disse har klare tilleggsdimensjoner knyttet til å være en attraktiv by for næringsutvikling (bykommunen), sikre levende bygder (bygdekommunen), sikre et lønnsomt jordbruk

(landbrukskommunen). I landbrukskommunen er det vanskelig å finne byggegrunn som ikke er jordbruksarealer. En omfordeling av boligveksten til andre kommuner er diskutert av jordvernere i landbrukskommunen, men det er likevel en bred forståelse hos lokalpolitikere og i kommuneadministrasjonene om at økonomisk vekst må finne sted innenfor kommunens grenser.

Informantenes økonomisk rasjonelle argumenter med konsekvenser for jordvern var å i) tilrettelegge for økonomisk lønnsom jordbruksnæring ii), tilrettelegge for andre typer næringer og iii) tilrettelegge for et sentralisert bosettingsmønster for effektiv kommunal tjenesteyting. Tilrettelegging for *en økonomisk lønnsom jordbruksnæring* er særlig tydelig i landbrukskommunen og bygdekommunen der denne næringen har økonomisk betydning. Arealene er viktige som produksjonsgrunnlag for landbruket, men flere informanter trekker frem at det i økende grad utvikles produksjonsformer som i mindre grad er avhengig av gårdens arealressurser. I landbrukskommunen vises dette i en ny og foreløpig begrenset trend i retning av landbruksbedrifter med svært lite eller ingen arealer i drift. Men arealressursene blir viktige, ikke fordi de dyrkes eller beites, men fordi de er byggegrunn for landbruksbygg. Jordvernere mener derfor at mange landbruksbygg like gjerne kunne lokaliseres i industriområder eller på industritomter, som for eksempel gartnerier og bygninger for storskala kyllingproduksjon. Som eksempel kan nevnes at ett gartneri alene bygget ned 13 mål jordbruksarealer i bygningsgrunnflate. I tillegg kommer veier, parkering/manøvreringsareal for lastebiler/trailere til lasteramper. Aktører som er opptatt av økonomien i dagens jordbruk, mener imidlertid at jordbruksarealer må kunne brukes til byggegrunn slik gårdbrukeren velger å utvikle produksjonsformene. Jorda som fellesressurs for fremtiden blir mindre viktig.

Tilrettelegging for *andre typer stedsbunden næringer på gårdsbruk* vurderes som positivt. Blant våre casekommuner skjedde dette i størst utstrekning paradoksalt nok i kommunen med et aktivt og ekspansivt jordbruk. Det fantes et betydelig antall tomme bygninger som resultat av "slakt" av bruk, der jorda ble solgt eller leid bort til nabobruk. Bygningsmassen og omkringliggende arealer ble brukt til oppstart av nye bedrifter. Denne utviklingen satte kommunen i et betydelig dilemmaer Eksternaliteter som trafikk og forstyrrelser for jordbruksnæringen og økt behov for bygningsmasse som følge av kommersiell suksess i tilleggsnæringene skapte avveiningsproblemer for beslutningstakere.

I bykommunen var kommunal økonomi og effektivitet i tjenesteyting et viktig argument, noe som resulterte i en restriktiv holdning til spredt utbygging. Dette aspektet ble lite vektlagt i de to andre kommunene.

Vi fant flere diskursive hegemoniske forforståelser i kommunene. Et slikt er bærekraftperspektivet. Dette var viktig for alle aktørene, men modifisert av noen aktører fordi det var lite motiverende å verne jord når eieren ikke ønsket å drive jordbruk. Andre diskurser var imidlertid like viktige, og konkurrerte med bærekraftperspektivet. Dette var først og fremst hensynet til grunneiers rett til å bestemme over egen eiendom og ønsker om økonomisk vekst og investeringer i lokal-samfunnet. Grunneierargumentet hadde en tydelig politisk dimensjon der politikere fra høyresiden vektla dette mer enn politikere fra sentrumpartier og venstrepartier. Grunneiers byggeønsker versus jordvern blir dermed et politisk dilemma. Lokale bondelag i alle kommunene synes balansegangen mellom grunneier- og jordbruks-interesser var et vanskelig dilemma, og har derfor valgt å avstå fra å kommentere og engasjere seg i spredt utbygging. Behovet for tilrettelegging for næringsutvikling og lokal vekst var det imidlertid bredere enighet om. Bare de mest "ihuga" jordvernerne i organisasjonene stilte spørsmålstegn ved dette, og i liten grad lokalpolitikkerne.

I bygdekommunen var det en bred enighet om bevaring av bosettings-mønsteret, og at spredt bosetting var et middel for å nå dette politiske målet. Det var en utbredt oppfatning at det er planlagte byggefelt og ikke spredt utbygging som er en trussel mot jordvern. Spredt utbygging er fleksibelt og det vil være mulig å finne arealer uten verdi for jordbruksproduksjon for så små utbygginger. I bykommunen var det også en antydning om at utviklingen på bygda ble satt inn i landskapsestetikkdiskurs der det var ønskelig å rendyrke skillet by land ved å fortette og utvikle urbane kvaliteter omgitt av åpent landskap.

Begrunnelsene som ble gitt for den lokale politikutformingen viser altså et sammensatt bilde der økonomisk rasjonalitet er viktige og sentrale, men at de samtidig utfordres og modifiseres av et sett av normative begrunnelser som dekker etiske prinsipper (langsiktig ressursbevaring), velferdsargumenter (styrke levende bygder), estetisk argumentasjon (skille by-land) og tradisjonell høyre- venstre ideologi i ulikheter i vektlegging av den private eiendomsretten og offentlig inngripen.

Bykommunen mest restriktiv

Våre undersøkelser viser at på landsbasis er det bykommunene som er mest restriktive til spredt utbygging på jordbruksareal, og at kommuner med et økonomisk sterkt landbruk bygger mest spredt. Dette gjelder alle former for spredt utbygging. Vi finner det samme mønsteret i de tre casekommunene. Samtidig viser vår spørreundersøkelse til de tre kommunene at aktørene i bykommunen paradoksalt nok i mindre grad slutter opp om jordvern. Hvordan kan diskrepansen mellom holdning og praksis forklares?

Det ser ut til at holdningen til spredt utbygging er en viktig forklaring for hvordan jordvern veies mot andre hensyn. I vår bykommune er det skepsis til spredt utbygging ut ifra kostnader til kommunal tjenesteyting, og ønsket om å sikre urbane kvaliteter. I de andre kommunene var man mindre bekymret for dette, men var tilgjengjeld svært opptatt av å sikre grunnlag for bosetting i mindre lokalsamfunn i hele kommunen. I landbrukskommunen var bygging til primærnæring og "attåtnæringer" også viktig. Det kan dermed tyde på at argumentet om fordeler med et spredt utbyggingsmønster er viktigst i kommunene med en sterk landbruksnæring og sterke bygdetradisjoner.

Samtidig var styringsmulighetene av enkeltsaker gjennom forvaltningssystemet særlig tydelig i bykommunen. Denne kommunen viser hvordan aktive aktører fra sivilsamfunnet kan bruke systemet til å fremme synspunkter og holdninger ved å utnytte klagemuligheter og dermed aktivere statlig kontrollordninger.

Disse funnene stemmer med en større internasjonal sammenligning av forvaltningsregimer og jordvern (Altermann 1997). Denne viser at det ikke er noen klar sammenheng mellom formell regelstyring og suksess i bevaring av jordbruksarealer. De mest suksessfylte regimene som sikrer jordvern karakteriseres av at det ikke er noe strenge krav til jordvern, men at andre politikkområder står sterkt som ønske om å verne åpent landskap og urbane idealer om en tett by. Slike andre målsettinger har dermed en ikke intendert effekt som sikrer jordvern mer enn jordvern som eget mål. Dette er karakteristika som passer best til vår bykommune, der urban arealpolitikk som fortetting står sterkt og hvor verdien av det åpne landskap mest synlig som argument.

Altermann finner også at plansystemer som inkluderer brede kontrollordninger av lokale vedtak om enkeltsaker er garantister for jordvern. Blant våre casekommuner er det bykommunen som i størst grad får enkeltsaker overprøvd av fylkesmannen. Bykommunens relative suksess kan derfor forklares med at det er et system som i

liten grad favoriserer enkeltutbygginger. Dette igjen er direkte effekter av kontrollsystemer og indirekte effekter av andre arealpolitiske målsettinger.

Summary

Inger Lise Saglie, Eva Irene Falleth, Vilni Verner Holst Bloch, Anne Snellingen Bye og Margrete Steinnes

Scattered building and protection of farmland.

The scale and the causes of scattered building on agricultural land.

NIBR-report 2006:6

Agricultural areas are a limited resource in Norway and land conservation has long been a political goal. According to the provisions of the Land Act, cultivated land may only be used for the purpose of agricultural production, unless a clear benefit for the community at large is indicated from a reallocation. The reduction of agricultural area through the planned extension of population concentrations and built up areas has received considerable attention, but there has been less focus on scattered building developments. In this report, we have examined the latter in particular: that is, every type of scattered building development in agricultural areas, irrespective of their formal status. Our first research question is: what is the extent of building development on agricultural land?

Traditionally, land conservation has been a national state responsibility. But it has increasingly become a task for the local municipalities. This means that local political constellations and local priorities between land conservation and the need for building development may well increase in importance. With a starting point in regime theory, our second research question is: what local political factors determine the balance between land conservation and the desire for scattered building developments on agricultural land?

The extent of scattered building developments on agricultural land

In order to answer the first question, we have conducted a quantitative national investigation of scattered building developments in agricultural areas. This is backed up by case studies in three municipalities, in order to show local differences in the progression of

building developments. We have called these three municipalities the urban municipality, the farming municipality and the rural municipality.

The focus of the investigation is on all forms of scattered building developments irrespective of their goals and formal status in the planning process. In this report, agricultural areas include cultivated land, surface cultivated land and enclosed grazing. Scattered land cover change includes all building construction outside the borders of population concentration as defined by SSB (Statistics Norway, the National Bureau of Statistics). We have only examined a limited portion of land cover change in this report, in which it is defined as the agricultural area covered by the building area of *the new buildings*. Land cover changes through technical encroachment can, however, include changes in area in conjunction with new parking facilities, the farmyards themselves, access roads etc. Land cover changes do, however, occur as a result of public installations and measures of some magnitude to improve infrastructure. We have no data for the last named categories, either within or outside the boundaries of population concentration. Our figures are, in consequence, minimum figures for land cover change. We therefore choose to categorize them as “indicators of land cover change” connected to development activities. The figures are not therefore comparable with KOSTRA ¹. The KOSTRA reports from the municipalities are based on areas taken out of production, ie much higher figures than those recorded by us based on the building area of each individual development. KOSTRA also includes the larger measures for infrastructure improvement, which we do not. On the other hand, we include every kind of building projects, also individual building projects on farms which would not have been registered in KOSTRA.

The most important sources of data in this part of the project are the Ground Property, Address and Buildings Register (GAB) and the Digital Land Cover Map (DMK). GAB gives information on building projects after 1985. In addition, we have made use of data registers on primary industries and municipal conditions in order to explain, in the national investigation, the variations between municipalities in land cover change caused by construction of buildings. However, the data in DMK have been established and updated at different periods of time. Furthermore, historical data have not been preserved. This makes a study of the progress of land cover change over time difficult. In consequence, we can only present data from 2000, 2001 and 2002, in some cases, only from 2002. We have divided the aims of building

¹ Reports from the municipalities to the central government

developments into three main categories: primary industries, housing and other. The latter category is an omnibus item including, inter alia, businesses petrol stations, shops, schools and nursing homes.

The following are our main conclusions on building development on agricultural land.

1. Scattered building frequently occurs on agricultural land. If we consider scattered building in isolation, we see that 14 percent of all scattered building in 2002 was localized on agricultural land. This is three to four times the percentage the area of the agricultural land would indicate if building developments had been evenly distributed whatever the land cover. Agricultural land constitutes 3.4% of the total land area (SSB 2005).
2. When considering land cover change because of building development, *scattered* building development is the principal cause of land cover change in agricultural areas. While there have been comprehensive periodic debates on change in land cover in agricultural areas through extensions to population concentrations, this report indicates that it is not necessarily the greatest problem. 74 percent of all land cover change in agricultural areas in 2002 took the form of scattered building, while about 26 percent was in extension of urban built-up areas.
3. About half of the scattered building developments in agricultural areas were for purposes other than those of primary industries. These developments were for housing unconnected to the primary industries or for other commercial buildings, such as offices, petrol stations, industry. These are objects which, as a starting point are forbidden on agricultural land.
4. A little under half of these scattered building developments were aimed at primary industries. This is a legitimate object according to planning and building legislation. The extent of these building developments is also considerable though the problem has received scant attention in public debate.
5. In 2002, 164 acres of agricultural land were subject to land cover change as a consequence of scattered building developments. In comparison, 59 acres of agricultural land were subject to land cover change as a result of extensions to population concentrations. These figures only include the

ground area of the building. (We have no data for how much has become of little interest for agricultural purposes as a result of this building activity.) The real loss will be greater on account of roads, extensions to farmyards, turning areas for the large articulated lorries of the production units, terraces and gardens in the housing developments etc. Let us suppose, for the sake of the argument, that each building covers 100 m² and that each building “uses” ¼ of an acre. In such an assumption the effect of the building activity will be ten times greater than the figures above would seem to indicate.

The causes of scattered building on agricultural land

We have endeavoured to give an overview of factors influencing land cover change on a national basis through a regression analysis of municipal data on scattered land building development in agricultural areas and of the characteristics of the municipalities in question. The analysis covers the years 2000-2002. The units of analysis are the municipalities and in a step by step regression model, we have employed five groups of variables: i) the population concentration variable (the percentage of residents in urban areas, population numbers, population growth etc.) ii) the resource variable (percentage of agricultural land, how easily farmed etc), iii) the internal agricultural variable (the economic importance of farming, working methods etc.), iv) the variable of the individual characteristics of the farmers (age, gender etc.) and v) the local political variable (party political allegiance).

Development for agricultural purposes (primary industry connected to a single locality) is, in principle permissible in agricultural areas, while development for other purposes is not permitted. Developments for other purposes than those of farming require municipal proceedings before permission may be given according to agricultural and planning and building legislation. The analyses show that local political factors or the individual traits of the farmers do not account for the extent of scattered building developments on agricultural land in the municipalities. The main explanations for the extent of scattered development lie in how much agricultural land is available in the municipalities, its proximity to the population concentrations and the position of farming in the municipality as gainful employment.

At first glance, “the extent of available agricultural land” may seem a tautological explanation, since the phenomenon we are studying “building on agricultural land” can only occur where agricultural land actually exists. On the other hand, it may be argued that land

conservation considerations in localities with good agricultural land should have a particularly strong position. Thus, the findings are less tautological in that the principle established in law is that cultivated land is to be used for food production and must be conserved as a resource for the future.

We find that both *particularly good* and *particularly poor* conditions for agriculture are closely linked to an increased tendency towards scattered building in agricultural areas. Much building is taking place on agricultural land in rural farming communities. That is to say in municipalities with much good farming land and with few inhabitants, though there is an ongoing population growth. Explanations for this are related both to the demand for housing commensurate with this population growth and an active agriculture with a need for growth. It is not, as one might think, the case that building pressures in populous urban communities (many inhabitants the majority of whom reside within the population concentrations) contribute to scattered development. On the contrary, the analyses show such municipalities to be restrictive. The case of our urban municipality shows local political scepticism towards scattered building developments justified by, amongst other things, a desire to provide effective services and to take landscape conservation into consideration.

There is at the same time a tendency for farming under difficult conditions to vary together with large amounts of scattered building (for all types of building purposes) in that much scattered building occurs in farming communities of particularly small land units. There are, then, clear demographic and economic forces behind scattered building on agricultural land.

In separate analyses for primary industries, housing and “other” purposes we see common traits. The results of the analyses show that population concentration factors are important. For all three building purposes there is a negative correlation between population numbers and area percentage and a positive correlation with population growth.

In addition, there are, however, specific and varying explanations for the different building purposes. For building for *the primary industries* alone, it is the case that both particularly good and particularly poor conditions for farming are important explanations for scattered development on agricultural land. A large percentage of agricultural land in the municipality together with large land units lead to a higher degree of building for the purposes of the primary industries. Further, there is a positive correlation between a high economic importance of farming, a high ratio of cereals and oil producing crops and a high

percentage of agricultural properties, together with extensive land cover change. This suggests a need in active agriculture for considerable investment in farm buildings. The investigation of our “farming municipality”, possessing much good land shows clearly that the transition to industrialised farming requires great investment in new operative buildings and in buildings and installations connected to farming- related businesses, as well as housing for the workforce. In this municipality, there is also considerable investment in farming- related businesses such as workshops, production halls for, amongst other things, slurry treatment as well as buildings for the food production industry. There are many success stories in this municipality progressing from small beginnings on the farm to larger ventures necessitating investment in new buildings and infrastructure on agricultural land.

The data may, at the same time, indicate that there is much scattered development on agricultural land for the purposes of the primary industries also in farming communities with difficult farming conditions and small agricultural properties. This may be connected to developments in conjunction with farm tourism, and other supplementary ventures on the farm.

With regard to land cover change for *housing purposes* (excluding residence on the farms themselves for farmers and agricultural workers), it is in particular proximity to the population concentrations that explains the large extent of scattered development on agricultural land in rural communities. Even if the individual traits of the farmer himself are of little significance, it is a significant variable that there is much housing development in municipalities with many agricultural properties. A possible explanation is that many farmers see opportunities for income in separating a housing site for sale or for close family members or that residential areas are seen as a prerequisite for a living local community. The rural municipality is an example of a municipality in which there is broad general political agreement to facilitate scattered building development in order to strengthen smaller local communities.

Land cover changes for “*other building purposes*”, (office buildings, petrol stations etc) also takes place in municipalities with an active primary industry, good conditions for farming and an increase in population. Building on farmland also takes place in municipalities where agriculture has a significant part of local economy. All our case municipalities also show that large single developments, such as airports, shopping malls, social institutions and school are regarded as

so important that they are given priority before conservation of farmland.

Co-operation and governing coalitions

We will use regime theory as a starting point for our discussion on local policy (Stone 1989, 1993). In regime theory the actors' choice in local policy is explained both from economic rational and ideological/political models for decisions. Another central point of departure is that the actors will have different resources for participation and possibilities to win through with their interests. Some actors are so important that they will have a systemic power in relation to local decisions. This is particularly the case with commercial interest as they can secure investments, jobs and tax income. But studies also confirm that hegemonic discursive agreements or understandings can be formed among the main actors and that these "understandings" will influence the local policy over some time, such as emphasising welfare or the environment (Elander 2001, Sellers 2002). Thus relatively stable governing coalitions may occur.

Our study is limited in time, it is not a longitudinal study. Consequently, we have limited information about the stability of governing coalitions over time. However, the division between decisions justified in economic rationality and in ideology/policy is a fruitful division in our study. Protection of farmland can be defended within a rational/economic paradigm as a production factor within the primary industry and consequently as an important economic asset and literally as a fundament in the local community. Protection of farmland can also be defended within a long term sustainability discourse in which there is a moral obligation to ensure future generations the possibilities to continue farming practices. In a situation where farmland is important for the economy of the farmers, both the sustainable arguments as well as the economy argument will overlap. However, our study shows that there is less overlap, and that contradictions and paradoxes are evident in the various actors' argumentation. The value of the farmland is much higher as land for construction in monetary terms than as a production factor in the farming industry. Therefore, for the individual farmer it is economically rational to the sell off farmland for building purposes. This is particularly the case for those individuals that do not wish to maintain being active producers of food, and therefore has less interest in land protection in a longer time perspective.

The investigation shows that national control systems are still active in spite of a high degree of decentralisation of power to the municipalities within the management of land and agriculture. This is particularly the case with the county governors' handling of the complaints on decisions in single cases. The way this system actually works varies between the three municipalities. In one municipality the county governor is consulted before exemptions are given. In another municipality the possibilities for complaint in single cases are extensively and systematically used by a local environmental organisation. Another municipality has changed their municipal land use master plan in accordance with the county governor's demand that delimited areas are set aside for scattered development. It is also common that the county governor submit a complaint in individual cases.

In all three case municipalities there is an underlying growth discourse among the central actors, but there are clear side dimensions in these discourses related to being an attractive urban area for investments (the urban municipality), secure populated rural districts (the rural municipality) and ensure an economically healthy primary industry (the farming municipality).

In the farming municipality it is difficult to find land for construction that is not farmland. A reallocation of the construction of new dwellings to other neighbouring municipalities has been discussed by the farm land protections activists, but there is a widespread agreement among local politicians as well as the local administration that economic growth must take place within the border of the municipality and that their young inhabitant must be able to find a dwelling within the municipal borders.

The interviewees' economic and rational arguments with consequences for land conservation were i) to facilitate an economically viable farming industry ii) to facilitate other types of venture and iii) to facilitate a centralised dwelling pattern for the effective provision of municipal services. The facilitation of an economically viable farming industry is particularly clear in the farming and rural municipalities, where this industry is of economic significance. The areas are important as the basis for agricultural production, but many interviewees underline the fact that increasingly, forms of production are being developed which are less dependent on the resources of the farm's land area. In the farming municipality, this is indicated by a new and, for the moment, limited trend in the direction of agricultural ventures with few if any land areas under cultivation. But the resources of farm land gain importance, not

because they are cultivated or grazed, but because they provide the building sites for agricultural buildings. Land conservationists believe, therefore, that many agricultural buildings, such as market gardens or buildings for large scale poultry production, could just as well be located in industrial areas or on industrial sites. As an example, we can name the case of one market garden alone which for its basal area required the land cover change of 52 acres of farming land. In addition, come roads, turning and manoeuvring areas for articulated lorries at the loading ramps. However, actors concerned with the economy of modern farming believe that it must be permissible to use agricultural land as building sites, in accordance with the way in which the individual farmer chooses to develop his production forms. Land as a common resource for the future becomes less important.

The facilitation on farms of other types of venture attached to a particular locality is considered positive. Amongst our case study municipalities, this occurred, paradoxically, in the municipality with an active and expansive agriculture. A considerable number of vacant buildings were available on account of “the slashing of farms” where the land was either sold or rented out to the neighbouring farm. The buildings and adjacent land areas were used to start new ventures. This development placed the municipality in considerable dilemmas. External factors such as traffic, disturbances for the farming industry and an increased need for building accommodation as a result of commercial success in the supplementary industries created difficult matters of judgement for the decision makers.

In the urban municipality, the municipality’s economy and the effectiveness of its services were an important argument, which resulted in a restrictive attitude towards scattered building development. Little importance was attributed to this aspect in the other two municipalities.

We found many discursive hegemonic preconceptions in our municipalities. One such is the sustainability perspective, which was important for all the actors, though some found its importance modified since they felt little motivation in land conservation when its owner did not wish to farm it. Other discourses are, however, of equal importance and competed with the sustainability perspective. First and foremost is the consideration of the owner’s right to determine the use of his own property, and the desire for economic growth and investment in the local community. The land owner argument had a clear political dimension where politicians to the right of centre gave it greater importance than did politicians from the centre or to the left of centre. The desire of landowners to build versus land conservation

thus becomes a political dilemma. Local farmers' organisations in all the municipalities felt that the balance between the interests of property owners and those of land conservation are a difficult dilemma and have therefore refrained from commenting on or involving themselves in scattered building development. There was, however, greater agreement on the need to facilitate the development of new ventures and to promote local growth. Only the most passionate proponents of land conservation within the organisations questioned this; local politicians hardly at all.

In the rural municipality, there was broad agreement on the preservation of the residence pattern and that scattered residence was a means of achieving this particular political goal. It was the general opinion that it was planned extensions of built-up areas rather than scattered building that constituted a threat to land conservation. Scattered building is flexible and it will always be possible to find areas of little value for agricultural production for such small building developments. In the urban municipality, there was also a suggestion that development at of rural areas had been placed within the general discourse of landscape aesthetics, where there was a need to cultivate the division of town and country through densification and the development of a town centre with urban qualities surrounded by open landscape.

The grounds that were given for the formation of local policies show a complex picture, in which economic rationality is important and central, but at the same time challenged and modified by a set of normative arguments. These arguments cover ethical principles (the long-term conservation of resources), arguments of welfare (the strengthening of living village communities), aesthetic arguments (the division of town and country) and the traditional ideologies of left and right in the different weighting of the rights of the private property owner and public intervention..

The urban municipality the most restrictive

Our investigations show that, on a national basis it is the urban municipalities that are the most restrictive towards scattered building on agricultural land, and that municipalities where farming has a strong economic basis permit the most scattered building developments. This applies to all forms of scattered building. We find the same pattern in all the three case study municipalities. At the same time, our questionnaires to the three municipalities show, paradoxically, that the actors of the urban municipality are less

supportive of land conservation. How may this discrepancy between attitude and practice be explained?

It seems that the attitude towards scattered building is an important explanation for how land conservation is weighed against other considerations. In our urban municipality, there is scepticism towards scattered building developments on the basis of the pursuant costs of the provision of services. There is also the desire to safeguard urban qualities. This was of less concern in the other municipalities, where, on the other hand, there was great concern for the preservation of the basis for residence in smaller communities throughout the whole municipality. In our farming municipality, building for the primary industries as well as supplementary ventures was also important. This may indicate that the argument for the advantages of a scattered building development pattern is most important in municipalities with a strong farming industry and strong village community traditions.

At the same time, the opportunities for piloting individual cases through the administrative system were particularly clear in the urban municipality. This municipality demonstrated how energetic actors in the civil community may use the system to promote viewpoints and attitudes by making use of the right of complaint, thus activating national control mechanisms.

These findings are in accordance with those of a considerable international comparative study of the administrative regimes and land conservation (Altermann 1997). This study shows that there is no clear connection between formal jurisdictional control and success in the conservation of agricultural land. The most successful regimes in the safeguarding of land conservation are characterised by the fact that there are no strict demands for land conservation but that other areas of political importance have a strong position, such as the desire to preserve an open landscape and urban ideals of a densely developed town. Such other goals have, then, an unintentional effect which safeguards land conservation more than land conservation itself as a goal in its own right. These are characteristics which best suit our urban municipality, where urban space policies such as densification enjoy a strong position and where the value of an open landscape is most easily visible as an argument.

Altermann also finds that planning systems which include broad control arrangements of local decisions on individual issues are the guarantors of land conservation. Amongst our case municipalities, it is the urban municipality that has the greatest number of individual issues referred to the county governor for arbitration. The relative

success of the urban municipality may therefore be explained by the fact that the system is one that favours individual building projects to a lesser degree. This again is the direct result of control systems and the indirect result of the political goals of other land policies.

1 Bakgrunn og problemstillinger

1.1 Jordvern – mellom ressursforvaltning og byggepress

Arealer egnet for dyrking er en grunnleggende ressurs for jordbruket, og gjennom arealforvaltning påvirkes mulighetene for å drive med matproduksjon. I Norge er jordbruksarealer en begrenset ressurs. Mellom tre og fire prosent av Norges areal er dyrket, og bare en prosent er egnet for dyrking av korn. Jordbruksarealer er underlagt et strengt jordvern der omdisponering bare skal skje dersom det foreligger tungtveiende samfunnsmessige hensyn for det. De mest fruktbare områdene er imidlertid ofte samlokalisert med urbaniserte områder. Denne situasjonen gjør at jordbruksarealer er utsatt for et kontinuerlig press til utbyggingsformål. Jordvern har lenge vært et mål for offentlig norsk politikk. Dette prinsippet er nedfelt i jordlovens formålsparagraf.

Beslutninger om nedbygging av jordbruksarealer kan i dette perspektivet fortolkes som en avveining mellom langsiktig ressursbevaring i et bærekraftsperspektiv og hensynet til arealbehov for bolig- og næringsformål med begrunnelse i økonomisk nytte eller velferd her og nå. Forvaltning av jordloven og dermed jordvern var en statlig oppgave fram til 1990-tallet gjennom bl.a. statlige landbrukskontorer på lokalt nivå. Forvaltning av landbrukslovgivningen har i økende grad blitt delegert til kommunene. I dag kan kommunen frigi landbruksareal til andre formål enn landbruk (§ 9) og gi delings-tillatelse på landbrukseiendommer (§ 12) ut i fra en helhetlig samfunns-, miljø- og landbruksfaglig vurdering. Det er av stor

interesse å se hvordan kommunene håndhever slike bestemmelser i forhold til jordvern².

Jordvernet blir kontinuerlig utfordret av ønsker om utbygging, siden mange av de beste jordbruksområdene også er de tettest urbaniserte områdene. Den planmessige omdisponering av dyrket/dyrkbare arealer til større byggeområder, skjer som ledd i kommunal arealplanlegging. Men det skjer også andre endringsprosesser i jordbruksområdene gjennom enkeltvedtak. Felles for disse er at de er avhengig av lokale vedtak i kommunen og at hver enkelt sak bare betyr en svært begrenset omdisponering. Omfanget av disse lokale enkeltvedtakene vil avgjøre om slike små skritt akkumuleres til et problem.

Mye av diskusjonen om jordvern har vært rettet mot effekten av tettstedsvekst på jordressursene. I denne rapporten er imidlertid hensikten å studere effekten av spredt utbygging utenfor tettstedsområder uavhengig av om denne er urbant eller ruralt drevet, og formelle saksbehandlingsprosedyrer. Fenomenet har blitt ekstra interessant fordi den offisielle norske landbrukspolitikken i større grad vektlegger utvikling av det multifunksjonelle landbruket, et landbruk som både fokuserer på matproduksjon og tilleggsnæringer basert på gårdens ressurser. Slike tilleggsnæringer kan være mange og knyttet til både eiendommen, utmarka, reiseliv og videreforedling av gårdens produkter. Den tradisjonelle tette kobling mellom arealer/jord/bygninger og matproduksjon og koblingen mellom eier og bruker er dermed under endring.

Man kunne ha forventet at det var i landbrukets egen interesse å beholde ressursgrunnlaget for sin egen næringsutøvelse. Slik er det ikke nødvendigvis ettersom alternativ verdi på jordbruksarealer kan være mye høyere som byggegrunn, og tilleggsnæringer økonomisk viktigere enn selve matproduksjonen. Forskjellen mellom pris på arealet som område for dyrking og arealet som byggetomt kan være svært stor. For den enkelte bonde kan omregulering fra jordbruksareal til byggeareal bety stor økonomisk gevinst. Dette problemet er selvsagt spesielt stort i bynære områder hvor det er et stort press for utbygging.

Fylkesmannen i Hordaland har systematisk registrert at store jordbruksområder har blitt ”punkttert” av enkeltutbygginger, og

² Tidligere var denne myndigheten lagt til fylkeslandbruksstyret, men fra 1.1.2004 ble dette delegert til kommunene Forskrift 2003-12-08 nr 1479: Vedtak om overføring av myndighet til kommunen, fylkeslandbruksstyret, fylkesmannen, Statens landbruksforvaltning og Bergvesenet etter konsesjonsloven, jordloven, odelsloven og skogbruksloven.

uttrykker bekymring for jordvernet.³ Kommunene er satt til å forvalte jordvernet, men eksempelet fra Hordaland kan tyde på at kommunen prioriterer andre interesser enn jordvern i slike saker. I tillegg skjer det betydelig omstrukturering innenfor jordbruket som også kan ende opp i press for utbygging til jordbruksformål knyttet til både matvareproduksjon og tilleggsnæringer.

Omstilling av landbruket har ført til at mange gårdsbruk har utviklet andre typer næringer parallelt med gårdsdriften. Tomme driftsbygninger er resultat av endringer i landbruket, for eksempel der bønder har ekstensivert landbruksdriften ved å selge melkekvoter, gjerne i kombinasjon med lønnet arbeid utenfor gården. Driften på gården kan bli endret til reiselivsvirksomhet, kulturaktiviteter, grønn omsorg osv. Denne næringsutøvelsen fører ofte til omdisponering av driftsbygninger til nye formål, men kan samtidig føre til videre utbyggingsbehov på gården. Slik utvikling kan, om omfanget blir stort nok, beskrives som en utvikling i retning av at jordbruksarealer gradvis forvandles til områder for næringsvirksomhet knyttet til gårdens ressurser men uten tilknytning til matproduksjon.

Til sammen kan dette bety både en direkte og en skjult urbanisering av rurale områder. Mange små endringer kan ”punktere” sammenhengende landbruksområder og gi uheldige driftsmessige forhold for jordbruksdrift. Denne skrittvis utviklingen kan på lengre sikt gjøre det vanskeligere å opprettholde ressursgrunnlaget for å drive et økonomisk forsvarlig jordbruk. Et annet aspekt er at utviklingen sett fra ”tettstedssiden” kan bety en uheldig spredning av tettstedsfunksjoner. Hvis kafeen, frisøren og bilverkstedene ligger spredt utover i landbruksområdene, kan dette føre til konkurranse for det lokale tettstedet og til uheldig transportbehov.

Nasjonal arealpolitikk har i de senere årene vektlagt samordnet areal- og transportplanlegging der konsentrasjon av utbygging har stått sentralt for å unngå for stort transportbehov. Dersom det multifunksjonelle landbruket er en suksess ved at mange nye service- og handelstilbud etableres spredt, kan dette føre til spredning av tettstedsfunksjoner med tilhørende transportbehov. Igjen: omfanget av denne spredningstendensen vil avgjøre om det er et problem eller ikke.

³ ”Biletspel” Prosjekt om jordvern og arealutfordringer hos Fylkesmannens landbruksavdeling i Hordaland.

1.2 Forskningsspørsmål og oppbygging av studien

De konkrete spørsmål vi stiller i denne rapporten er:

1. Hvilket omfang har spredt utbygging på jordbruksarealer?
2. Hvilke forhold avgjør vektleggingen av de ulike interesser i kommunale "frigivelsesvedtak" og "omdisponeringsvedtak" i et regimeteoretisk perspektiv?

For å besvare det første spørsmålet gjør vi en kvantitativ undersøkelse av spredt utbygging på jordbruksarealer på nasjonalt plan. Denne understøttes av undersøkelser i tre kommuner for å vise lokale ulikheter i hvordan utbyggingen kan arte seg.

Ved hjelp av eksisterende datakilder beskriver vi i rapporten omfang og karakter av byggetiltak på jordbruksarealer. I en landsdekkende undersøkelse ser vi på nedbygging av jordbruksareal og på forklaringer knyttet til

1. tettstedsfaktorer - som grad av press og nærhet til urbane områder,
2. ressursgrunnlaget i kommunen - som andel jordbruksareal av kommunens samlede areal,
3. landbruksinterne faktorer - som arealstørrelse på bruket, grad av tilleggsnæring på bruket osv.,
4. individuelle trekk ved bonden - som alder, kjønn, utdanning osv. og
5. trekk ved lokalsamfunnet - som politisk styre, dispensasjonspraksis, landbrukets økonomiske betydning i kommunen osv.

For å besvare det andre spørsmålet har vi gjennomført studier i tre kommuner om lokal jordvernpolitikk og de ulike aktørers motiver og roller i prosessene bak det observerte mønsteret. Som teoretisk innfallvinkel bruker vi regimeteori.

Utbyggingsprosesser

De utbyggingsprosesser vi ser på i denne rapporten er prosessene bak omdisponering av jordbruksareal til bebygd areal. De sentrale aktørene er grunneiere, utbyggere, plan- og bygningsmyndigheter og landbruksmyndigheter. Utbyggingsprosesser kan kategoriseres i forhold til drivkreftene bak, det morfologiske resultatet eller i forhold til formelle saksbehandlingsprosedyrer.

Drivkreftene bak den spredte nedbyggingen kan grovt skisseres som to ulike prosesser: "urbant drevet" eller "ruralt drevet". Urbant drevet utbygging er knyttet til by- og tettstedsvekst der tettstedet "vokser" gjennom urbane "satellitter". Eksempel på urbane "satellitter" kan være mindre eksterne kjøpesentre eller boligbygging enkeltvis og i små felt for folk som pendler til tettstedet. Ruralt drevet er knyttet til behov i landbruket, for eksempel behov for nye samdriftsfjøs eller boliger for arbeidskraft tilknyttet primærnæringsproduksjon.

Kategoriene er imidlertid grove og i økende grad vanskelig å skille fra hverandre med de endringer som skjer i landbruket. For eksempel kan tilleggsnæringer på bruket bli viktigere inntektskilder enn matproduksjon. Antall bruk i drift synker, areal skilles fra eller leies ut, og gårdsbygningene kan bli rene boligbygg, selv om det visuelle landskapet er uendret. Det kan også være slik at hovedinntektskilden for eierne er arbeid utenfor gården. Det er også en urban-rural bosettingstrend, blant annet ønske om rural bosetting på grunn av heste- og hundehold der beboerne har urban arbeidsmessig tilknytting. Slike gråsoner mellom urbane og rurale drivkrefter kan kalles en skjult urbanisering. I rapporten har vi gjort det enkle skillet at utbygging som i GAB-systemet kalles for "primærnærings" er ruralt drevet.

Morfologisk kan utbygginger deles mellom spredt og tett. I dette prosjektet er fokus på den utbyggingen som skjer utenfor den definerte tettstedsgrensen. Den morfologiske avgrensningen mellom tett og spredt kan være flytende, og vi har derfor valgt å benytte den standard avgrensningen av tettsteder som SSB benytter. Det betyr at noe av den spredte utbyggingen vi studerer kan være tett og kompakt, men ikke så tett, kompakt og omfattende at det dannes et eget tettsted eller at eksisterende tettsted utvides. På den andre siden kan en liten og lite tett utbygging, for eksempel en ny enebolig, føre til utvidelse av tettstedsgrensen og dermed falle under kategorien "tettstedsutvidelse".

Lovgrunnlaget for den spredte utbyggingen kan være forskjellig. Landbruksområder som ikke er planlagt utbygd er sikret i kommuneplanens landbruks- natur og friluftsområder (LNF-områder).⁴ I disse områdene er byggetiltak som faller inn under landbruksformål tillatt.⁵ Andre byggetiltak er forbudt. Utbyggingene i disse områdene kan imidlertid formaliseres gjennom en reguleringsplan eller en

⁴ Landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF - områder) er en arealbrukskategori i kommuneplanen etter plan- og bygningslovens § 20-4.

⁵ Det finnes avklaringer om hva som inngår i landbruksformålet, se bl.a. veileder fra Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet (2005).

dispensasjon fra byggeforbudet i LNF-områder etter plan- og bygningsloven § 7. I denne rapporten er vi interessert i alle typer spredt utbygging, uavhengig av byggeformål og planstatus.

En formalisert feltutbygging gjennom arealplanleggingssystemet kan både være tettstedsutvidelser, men også regulerte store eller små boligfelt som satellitter utenfor tettstedet. I slike tilfeller spiller kommuneplanlegging en sentral rolle. Gjennom kommuneplanens prosessbestemmelser synliggjøres og avveies de ulike samfunns- og interessehensyn - herunder jordvern. Tidligere har regionale landbruksmyndigheter hatt en avgjørende rolle i arealplanleggingen gjennom sin myndighet etter jordloven. Fra 1/1-2004 er denne myndigheten overført til kommunen. Mens bruk av jordbruksarealer til byggeformål tidligere var et forhandlingstema mellom kommunen og statlige landbruksmyndigheter, er dette nå i større grad et ansvar for kommunen. Fylkesmannen kan imidlertid intervensjon kommunale vedtak gjennom innsigelser til arealplaner og overprøving av enkeltvedtak når statlige mål og retningslinjer ikke følges opp. I jordvern-saker er det fylkeslandbruksstyret som fremmer innsigelser etter innstilling fra fylkesmannen som er sekretær for styret. Innsigelser er en skarp korreks til lokale politiske vedtak hvor terskelen for å gi innsigelser kan være høyere enn å frigi jordbruksarealer gjennom et vedtak etter jordloven. I februar 2006 har imidlertid det statlige/administrative apparatet fått et sterkere grep ved at Statens landbruksforvaltning kan fremme innsigelser foreslått av fylkesmannen, men som fylkeslandbruksstyret har valgt *ikke* å fremme. Tiltross for økte muligheter for å fremme statlige innsigelser kan det likevel antas at det antas at det lokale nivået har fått økende betydning for omfang i omdisponering av jordbruksareal til utbyggingsformål gjennom overføring av ansvar etter jordloven.

I LNF-områder er det lov å bygge til primærnæringsformål⁶ eller det som kalles "stedbunden næring" i plan- og bygningsloven. Det er gråsoner for hva som kan regnes som stedbunden næring eller ikke. Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet har derfor gjennomført en grenseoppgang i hva som skal inngå i begrepet "stedbunden næring" (LMD og MD 2005). Eksempler på stedbundne næringer er gårdsbutikk for salg av gårdens egne produkter og campingplass på eiendommen. Våningshus, kårbolig, setre og skogkoier som er nødvendig for å huse arbeidskraft for gårdsdriften vil inngå som stedbunden næring. Dersom hovedhensikten er utleie, er det ikke stedbunden næring. Et krav til "stedbunden næring" er at

⁶ Slike tiltak krever dermed ikke en dispensasjon. De skal imidlertid meldes til kommunen.

omfanget av virksomheten er begrenset, og at virksomhetene bygger på gårdens egne ressurser. Andre tiltak som ikke defineres som stedbunden næring må det søkes tillatelser om.

Avgrensning av ”stedbunden næring” versus annen aktivitet er basert på lokal skjønnsutøvelse, med kommunale ulikheter som en mulig konsekvens. Utvikling av det multifunksjonelle landbruket har gitt en større uklarhet om denne grenseang, og den skjønsmessige vurderingen vanskeligere. I tillegg skjer ofte utviklingen av nye bruksformål skrittvis. Et tiltak kan være lite i første runde, men kan utvikle seg til store anlegg dersom det er en kommersiell suksess. Det kan være vanskelig for en kommune å be en virksomhet flytte fra et gårdstun til et industriområde fordi det da allerede er investert i bygninger og driftsmidler på gården. Våre data om bygging til primærnæring gjenspeiler den avgrensning som kommunene gjør av ”stedbunden næring” fordi dataene rapporteres i forbindelse med søknad om byggetillatelse.

1.3 Spredt utbygging og regimeteori

Regimeteorien er utviklet med utgangspunkt i amerikanske forhold. Den mest sentrale teoretiker er Clarence Stone. Hans studier av makt og innflytelse i lokalpolitiske beslutninger i Atlanta er en regime-teoretisk klassiker (Stone 1987). Med regime menes uformelle men stabile grupper i lokalsamfunnet som gjennom de ressurser de rår over, har innflytelse over tid på den politikken som blir ført. Et sentralt begrep i regimeteori er styringskoalisjoner. Slike koalisjoner utvikles på basis av en felles forståelsesramme eller diskurs mellom sentrale aktører i lokalsamfunnet. Styringskoalisjoner oppstår på ulike måter. Toneangivende aktører kan utvikle en felles forståelse ved at de møtes ofte, og at de gjennom samhandling utvikler en felles oppfatning. Men utvikling av styringskoalisjoner kan også oppstå ved at aktører med felles forståelse søker sammen. Ofte kan det tenkes at en styringskoalisjon består av begge elementer som styrker felles forståelsesrammer ytterligere. Det oppstår en diskursivt hegemonisk forståelsesramme. Fremveksten av slike styringskoalisjoner kan også oppstå gjennom den strategiske makt som enkeltinteresser har i forhold til lokal politikk. Denne strategiske situasjonen defineres av partenes gjensidige avhengighetsforhold i utvekslingen av politisk/legale og økonomiske maktbaser. Denne potensielle, strategiske makt som enkeltinteresser kan ha i forhold til den politiske elite, kan gi stabile samhandlingskoalisjoner (Lyngstad 2000).

I lokal politikk viser slike koalisjoner seg ofte i forhold til næringslivet. Nødvendigheten av investeringer for å sikre arbeidsplasser og skatteinntekter kan føre til at kommunene har en felles forståelse og mål om økonomisk vekst. Det er bred teoretisk enighet om hva som danner grunnlag for styringskoalisjoner (Sellers 2002). Disse er:

1. En stabil lokalpolitisk agenda
2. Et stabilt velgergrunnlag
3. En stabil styringskoalisjon
4. Bred deltagelse i styringskoalisjonen fra nærings- og samfunnsliv

Teorien baserer seg altså på et økonomisk- rasjonelt perspektiv der økonomisk avhengighet angir styrkeforhold i maktrelasjonen. Teorien bygger imidlertid også på at det gjøres genuine lokalpolitiske valg, og at utviklingen av felles syn og oppfatning på viktige samfunnsområder (som for eksempel jordvern) gir grunnlag for styringskoalisjoner. Denne dualiteten i teorigrunnlag, på den ene siden den rasjonelt-økonomiske, og på den andre siden den diskursivt hegemoniske gjennom utvikling av felles lokale forforståelser og oppfatninger gjør teorigrunnlaget til et svært anvendelig perspektiv for problemstillingen i dette prosjektet.

Teorien er prøvd ut i Europa (Keating 1998, Pierre 1998, Sellers 2002). Sellers påpeker at også miljøinteresser kan danne stabile styringskoalisjoner, som f.eks. i Tyskland for å sikre miljøet (Sellers 2002). Lyngstad argumenterer med at det er mindre stabile økonomisk- politiske styringskoalisjoner i Norge enn i USA fordi lokale myndigheter i Norge er mindre avhengige av lokalt skattegrunnlag enn lokale myndigheter i Amerika (Lyngstad 1997, 2000). Samtidig er det klart at økonomiske rammevilkår for offentlig tjenesteproduksjon er stramme også i Norge, og større befolkningsgrunnlag og vitalt næringsliv vil gi grunnlag for bedre og bredere offentlige tjenester for velgerne. Teorien vil derfor kunne dekke norske forhold.

Regimeteori er også utviklet i forhold til bysituasjoner (Elander 2001, John 2001). I dette prosjektet strekkes dermed teorigrunnlaget fra urbane områder til å forstå noe av utviklingen på omkringliggende landbruksområdene. Vi ser på bynære utbyggingsprosesser på jordbruksarealer i Norge. Et slikt perspektiv er brukt i andre studier blant annet av Sellers (2002) i en studie av ni byer i Frankrike, Tyskland og USA. Tettstedsutvikling kan i et regimeteoretisk perspektiv studeres ved å se på samhandling og grad av felles forståelse mellom næringsinteresser og den lokale politiske elite. Vi

forventer at utbyggingsinteresser står sterkt hos lokale politikere og at lokalt ressursvern som jordvern står svakt dersom en slik styringskoalisjon finnes. I planleggingen av by- og tettstedsutvidelser i forbindelse med kommunal arealplanlegging har kommunen ofte forsvart utbyggingsinteressene, mens de statlige/regionale myndighetene har forsvart ressursperspektivet (Saglie and Sandberg 1996, Stigen 2001).

Spørsmål om jordvern og utbygging er imidlertid komplisert. Vi kan forvente minst tre ulike forståelser for eller mot frigivelses-/omdisponeringsvedtak av jordbruksareal til annet formål:

1. Økt boligbygging som grunnlag for skatteinntekter gir positiv holdning til utbygging blant lokalpolitikere. Også grunneiere som ønsker inntekter fra tomt salg kan være positive.
2. Næringsinteresser i tradisjonell landbruksdrift er positive til jordvern som sikring av eget produksjonsgrunnlag. Denne næringen kan også være vurdert som viktig blant lokalpolitikere.
3. Nytt, alternativt næringsgrunnlag i det multifunksjonelle landbruket kan resultere i positiv holdning til omdisponering/nybygginger innenfor de nye jordbruksnæringene blant gårdbrukere og lokalpolitikere.

Dette illustrerer at holdninger og oppfatninger om jordvern og utvikling er tvetydig blant gårdbrukere og lokalpolitikere. Utfallet kan bli at kommunene er utydelige på om de ønsker utbygging eller ikke.

Dette betyr at vi kan ha en langt mer åpen situasjon i forhold til koalisjonsbygging og styringsregimer enn de studiene som vi tidligere har referert til. Vi kan også anta at stabiliteten i styringskoalisjoner i spenningsfeltet jordvern - utbygging kan være begrenset, og i større grad avhengig av politisk grunnsyn. Det er grunn til å tro at utviklingen av styringskoalisjoner vil avhenge av politisk ideologi. Jordbruk kan oppfattes som en næring som må støttes gjennom offentlige vedtak for å bevare ressursgrunnlaget, og det kan dannes lokale allianser mellom denne delen av næringslivet og politikere. Utbyggingen kan også være et resultat av ønsket om å utvikle et bredere grunnlag for landbruksvirksomheten ved å trekke inn andre typer næringsvirksomhet som økonomisk basis for driften. Næringsperspektivet kan dermed konkurrere "internt" med ressursperspektivet.

1.4 Metode

Undersøkelsen består av en landdekkende undersøkelse og en detaljert undersøkelse i tre kommuner.

1.4.1 Landsdekkende undersøkelse av utbygging på jordbruksareal

Fokus i undersøkelsen er alle former for spredt utbygging uavhengig av formål og formell status i forhold til planlegging. Jordbruksarealer forstås i denne rapporten som fulldyrket jord, overflatedyrket jord og innmarksbeite. Spredt nedbygging er all bygging utenfor tettsteds-grensen definert av SSB. Det er imidlertid en begrenset del av nedbyggingen vi ser på. Nedbygging er i denne rapporten det jordbruksareal som *bygningers* grunnflate dekker. Nedbygging kan imidlertid innbefatte også arealendringer i forbindelse med parkering, gårdsplass, atkomstveier osv. Nedbygging skjer også som en følge av anlegg og infrastrukturiltak. De siste kategoriene har vi ikke data for, verken innenfor eller utenfor tettstedsgrensen. Våre tall er derfor minimumstall om "nedbygging". Vi velger derfor å karakterisere dem som indikator for "nedbygging". Dette prosjektet har i all hovedsak benyttet seg av eksisterende datakilder for å undersøke omfang av nedbygging av jordbruksarealer. De ulike datakilder, definisjoner og mulige feilkilder er drøftet i detalj i vedlegg. Her gis bare en kort oversikt over det viktigste. Det er først og fremst data fra GAB-registeret (Grunneiendom-, Adresse- og bygningsregisteret) og DMK (Digitalt Markslagskart) som gir oss informasjon om fenomenet vi studerer; nedbygging av jordbruksarealer. Jordbruksarealer omfatter i denne undersøkelsen fulldyrket jord, overflatedyrket jord og gjødslet beite.

GAB-registerets bygningsdel ajourføres i hovedsak av kommunene gjennom byggesaksbehandlingen. Når utbygging har skjedd, blir dette registrert i databasen. Nybyggingen har blitt systematisk rapportert siden opprettelsen av registeret, og er data av relativt god kvalitet. Datakilden gir derfor opplysninger om den faktiske endring av arealbruk som skjer når bygninger blir oppført. Begrensningen er knyttet til at bygninger blir registrert enten som melding eller gjennom søknad om byggetillatelse. Databasen inneholder ikke opplysninger om nedbygginger som ikke fanges opp av dette systemet, dvs at de ikke blir byggemeldt. Dette gjelder nye bygg/påbygg under 15 m² og direkte ulovlig bygging. Vi vil imidlertid anta at ulovlighetene er av mindre omfang. Det kan imidlertid være mange små utbygginger som

undersøkelsen ikke fanger opp, og byggevirkksomheten er derfor høyst sannsynlig større enn det som fremkommer i våre tall.

Digitalt Markslagskart er utviklet ved tolkning av flyfotografier der arealene blir klassifisert etter gitte kriterier. Et areal med bygning på blir omklassifisert som bebygd når det "beslaglegger" mer enn 0,5 da. Tallet for "nedbygging" er bygningens grunnflate eller "fotavtrykk". *Det er altså antall m² som bygningen legger beslag på, og hvilket markslag det er der bygningen settes opp som er fenomenet vi studerer og har data for.*

Nå vil en oppføring av en bygning i de langt fleste tilfeller påvirke et større areal enn akkurat bygningens "fotavtrykk". Som regel følger det med gårdplass, tilførselsveier, parkeringsplasser, terrasser osv. I tillegg er det ofte en form for hage rundt bolighus o.a., med varierende grader av belegg. I praksis betyr dette at langt større arealer blir tatt ut av landbruksproduksjon ved at en bygning oppføres. Hvor stor endringen i arealbruk faktisk er utenom selve bygningens areal, har vi ikke sikre data for, og det er utenfor dette prosjektets rammer å undersøke omfanget av dette. Tallene i rapporten kan derfor ikke uten videre omsettes til "nedbygging av jordbruksarealer", forstått som et kvantitativt mål på hvor store arealer som går ut av drift som følge av byggevirkksomhet. Tallene i rapporten kan imidlertid fortelle noe om fordeling og type nedbygging med konsekvenser for arealbruk.

I analysene av dataene har vi gruppert formålet med utbygging i tre kategorier: primærnæring (tillatt å bygge på jordbruksarealer inklusive våningshus og kårstue), andre boliger som ikke er nødvendig for stedbunden næring og en restkategori av andre typer bygninger som bensinstasjon og næringsbygg.

I dette prosjektet ser vi på utbygginger utenfor tettstedsgrensen. Vi følger SSBs definisjon av tettsted. Denne nedbyggingen er i all hovedsak sammenfallende med de såkalte LNF-områder i kommunenplanens arealdel.

Hovedutfordringen i prosjektet har vært å finne frem til datakilder som kan gi informasjon om noen av forklaringsvariablene våre. Datakildene er ikke etablert med tanke på å belyse spørsmålene i dette prosjektet. Det har derfor vært en søkeprosess for å operasjonalisere forklaringsfaktorene i forhold til tilgjengelige data.

Begrensninger i data og feilkilder

Det vil alltid være feilkilder med hensyn til utfylling av registerdata slik som diskutert i vedlegg om feilkilder. I denne undersøkelsen har det imidlertid vært et spesielt problem i forhold til ulike tidspunkt for

etablering og ajourføring av digitalt markslagskart. Et hovedproblem med denne datakilden er at alderen på markslagskartene varierer, og dermed gjør koblingen mellom GAB og DMK vanskelig. Utbygginger (data fra GAB) eldre enn markslagskartet (data fra DMK) vil bli registrert som utbygging på bebygd areal, selv om de reelt sett førte til nedbygging av jordbruksareal på det tidspunktet de ble bygget. Utbygginger på jordbruksareal der arealet ikke har rukket å bli "omklassifisert" vil derimot bli klassifisert som utbygging på jordbruksareal. Det er startet opp ajourføring av DMK, men uten å ta vare på det opprinnelige kartgrunnlaget. Ajourføringen er foreløpig av begrenset omfang. Ulik dato for etablering av DMK gjør imidlertid at dataene blir gradvis mer usikre, selv om kommuner med mye jordbruksareal er prioritert med tidlig kartlegging. Dette betyr generelt at jo lenger bak vi går i tid, desto mer vil nedbyggingen av jordbruksarealer undertrykkes.

Registreringen av bygninger i GAB er ikke beheftet med disse problemene, selv om dataene nok er av dårligere kvalitet ved oppstart av registreringene i 1986. Det er derfor bedre datagrunnlag for å studere utviklingen over tid når det gjelder selve byggingen, men altså vanskeligere når den kobles til *hva slags type markslag utbyggingen har foregått på*. Når det bare benyttes GAB-data, analyserer vi derfor data fra 1985- 2002. Når dataene kobles mot DMK, analyserer vi bare årene 2000-2002 eller bare 2002, der dataene er av rimelig god kvalitet. Analysen av mulige forklaringer av nedbyggingen er begrenset til årene 2000 - 2002.

En annen feilkilde er metoden for å avgrense hva som er innenfor og utenfor tettstedet, og hva som skal defineres som sone for tettstedutvidelse.

Om en bygning er bygd innen eller utenfor tettstedet er vurdert i forhold til tettstedgrensen i 2003, ikke mot tettstedgrensen for den enkelte årgang. Årsaken er at vi ikke har årlige avgrensninger i perioden fra 1985 til 2002. Tettstedene er avgrenset digitalt i 1999 og 2000, og deretter årlig fra og med 2002. I tillegg har vi forenklete avgrensninger fra 1985 og 1995, men disse har kun tilnærmet samme metodikk. Vi har valgt å bruke tettstedsavgrensningen fra 2003 som standard, fordi alle årganger da får lik behandling. Hadde vi valgt grensen for 2002 ville bygninger bygd i tettstedsutvidelsessonen i 2002 havnet utenfor tettstedet, mens tidligere årganger ville havnet innenfor. Imidlertid fører det også til at bygninger som er bygd utenfor tettsted i de tidligere årgangene blir regnet som "innenfor tettsted-grense" dersom tettstedet senere har vokst ut til bygningen.

Sonen for tettstedutvidelse er ikke den samme i alle analysene, også dette fordi vi mangler årlige tettstedsavgrensinger. I de analysene der vi kun ser på utbygging i 2002 er sonen kun utvidelsen mellom 2002 og 2003. Dette gir få feil. Men i analysene der vi ser på utviklingen over et lengre tidsrom (fra 1994 eller 1999) er tettstedsutvidelsessonen hele den sonen som har blitt tettsted mellom 1995 og 2003.

Nybygging som blir registrert innen sonen etter 1995 kan ha skjedd som tettstedutvidelse, men den kan også ha skjedd som fortetting av allerede eksisterende tettsted. For eksempel kan en bygning bygd i sonen i 2003 være satt opp i et område som har vært tettsted i flere år. Denne feilkilden er størst for de senere årgangene.

Alle feilkilder går i retning av underrapportering av data. Det er derfor stor sannsynlighet for at spredt bygging på jordbruksarealer har et større omfang enn det denne rapporten viser.

1.4.2 Lokal jordvernpolitikk i tre kommuner

I denne delen fokuserer vi både på den fysiske utviklingen og på aktører og deres relasjoner og allianser. Analyser av den fysiske utviklingen bygger på de samme datakilder som i den landsdekkende undersøkelsen. I tillegg har vi benyttet oss av intervjuer med informanter og lokale plandokumenter.

Valg av tre kommuner ble gjort ut i fra ønsket om å fokusere på ulike typer utviklingsprosesser på bakgrunn av ulike lokale forståelsesrammer. Vi ønsket også å studere kommuner der det var gode jordbruksarealer og der det var et visst press for utbygging. Ut ifra karakteristika ved kommunene har vi valgt å kalle dem for henholdsvis bygdekommunen, bykommunen og landbrukskommunen.

Vi har intervjuet 37 informanter fra tre utvalgte kommuner (Tabell 1.1). De to største informantgruppene er lokalpolitikere og administrativt ansatte i kommunene. Kriteriene for å velge ut lokalpolitikere er at de hadde kunnskap om jordvern, og at de representerte ulike politiske fløyer og synspunkter på jordvern. I en kommune var det en egen landbruksnemnd. Også leder for denne nemnden ble intervjuet. Fra kommunenes administrasjon har vi intervjuet mellomledere med ansvar for jordlov, bygge- og delesaker og plansaker. I tillegg har informanter på toppledernivå fra kommunens sentralstab deltatt.

Tabell 1.1 *Fordeling av informanter på kommuner og aktørtype.*

	Bygde- kommunen	By- kommunen	Landbruks- kommunen	Totalt
Politikere	8	3	1	12
Kommuneadministrasjon	5	3	6	14
Fylkesmann	3	1	1	5
Bondeorganisasjon	1	1	1	3
Miljøorganisasjon	0	1	2	3
Totalt	17	9	11	37

Vi har intervjuet informanter fra fylkesmannen. Hvem som er informant har variert mellom fylkesmennene. Dette henger sammen med hvordan fylkesmennsembetene har organisert sitt arbeid med plan- og bygningsloven og jordloven, og fordeling av ansvar for saker i de ulike kommunene i embetet. Vi har også intervjuet representanter fra lokale bonde- og miljøorganisasjoner. Det var etablert lokale bondelag i alle kommunene. Miljø- og jordvernorganisasjonene var mer ulikt representert i kommunene. I en kommune var det to miljøorganisasjoner som arbeidet med temaet. Den ene var opprettet med formål å arbeide for regionale jordverninteresser. I en annen kommune var jordverninteresser ikke representert verken på lokalt eller regionalt nivå.

Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuer, der vi samtalte om tema ut i fra en stikkordliste (Tabell 1.2). De fleste intervjuene ble gjennomført i kommunene og i fylkesmannsembetene. I tillegg er det gjennomført telefonintervju der informanten ikke kunne være med på intervju de dagene som NIBR besøkte kommunen/fylket. Stikkordlisten hadde informantene fått tilsendt på forhånd. Et intervju i et fylkesmannsembete og i en kommune ble gjennomført som gruppeintervju. I disse to tilfellene var dette informanter fra administrasjonene. Intervjuene tok fra $\frac{3}{4}$ time til 2 timer.

Tabell 1.2 *Oversikt over stikkord bruk i informantintervju***Stikkord brukt i informantintervju:**

- *Historikk om synet på jordvernpolitikk i kommunen*
- *Spredt utbygging og lokal arealpolitikk i kommunal politikk og administrasjon*
- *Arealplanlegging som styringsredskap for jordvern*
- *Bruk av dispensasjoner og omreguleringer*
- *Sektor- og temaplaner som er direkte/indirekte viktig for arealpolitikken og jordvern*
- *Oppfatninger og holdninger om statlig arealpolitikk*
- *Forholdet til regionale og statlige myndigheter og ulike sektorområder i offentlig forvaltning*
- *Utviklingsprosesser som påvirker spredt utbygging på jordbruksareal*
- *Sentrale aktører i arealpolitikken, arealutvikling og jordvern. Rangering av de fem viktigste aktørene*
- *Gruppedannelser og allianser i tilknytting til arealutvikling og jordvern. Kommunal organisering og saksbehandlingsprosedyrer*

Alle informantene har i tillegg fylt ut en enkelt spørreskjema som avslutning på intervjuene om holdninger til jordvern og arealplanlegging, og oppfatninger om drivkrefter og aktører bak nedbygging av jordbruksareal. Hensikten med dette er å få enkle men sammenlignbare data om disse spørsmålene fordelt på informanttype og kommune. Spørreskjema er vedlagt rapporten.

2 Nedbygging av jordbruksareal

2.1 Romlig fordeling av utbyggingen

Hele landet

Vi vil innledningsvis framstille det samlede omfanget av utbygging og den romlige fordelingen av denne basert på GAB-registeret, digitale tettstedsgrenser og markslagskart (DMK). Vi har sett på tidsrommet 1985-2002, og har også fordelt utbyggingen i to åtteårsperioder: 1985-1993 og 1994-2002. Tabell 2.1 viser antall m² nybygd bygningsgrunnflate i landet fordelt i og utenfor tettsteder. Dette er et fysisk "fotavtrykk" som bygningene setter på arealet. Dette fotavtrykket er ikke et tall for det arealet som båndlegges ved utbygginger, men er en indikator som angir omfanget av fysisk nedbygging. Dersom vi antar at hvert bygg i gjennomsnitt har en grunnflate på 100 m² og at hvert bygg beslaglegger 1 dekar areal, vil indikatoren kunne angi omfang av nedbyggingen med å gange med 10.

Tabell 2.1 *Nybygd bygningsgrunnflate alle arealtyper i og utenfor tettsteder 1985-1993 og 1994-2002. Dekar Hele landet*

	Hele perioden		1985-1993		1994- 2002		Endring av nybygging i perioden	
	Dekar	%	Dekar	%	Dekar	%	Dekar	%
Totalt	73 262	100	42 538	100	30 724	100	-31	- 28
Innenfor tettstedsgrense	49 775	68	29 974	70	19 801	64	-10	-34
Utenfor tettstedsgrense	23 487	32	12 564	30	10 922	36	- 10	-13

Rundt 1/3 av all nybygd grunnflate er utenfor tettsteder. Andelen nybygd grunnflate har sunket vesentlig (28 %) fra den første til den andre perioden⁷. Derimot øker den relative andelen av utbygginger utenfor tettsteder.

Tabell 2.2 *Nybygd bygningsgrunnflate etter markslag og tettstedsutvidelse og spredt utbygging. 2002.Dekar . Hele landet*

	Nedbygget spredt		Nedbygget til tettstedsutvidelse		Nedbygget totalt	
	Dekar	Prosent	Dekar	Prosent	Dekar	Prosent
Totalt	1 213	100	384	100	1 597	100
Jordbruksarealer	164	14	59	15	223	14
Andre arealer	1 049	86	325	85	1 374	86

Tabell 2.2 viser at rundt 14 % av den totale nedbyggingen i landet i 2002 skjedde på jordbruksarealer. Det er ikke mulig å rekonstruere eldre tall som følge av dårligere kvalitet på historiske data.⁸ Denne fordelingen av utbygging på markslag er nokså lik enten utbyggingen foregår innenfor eller utenfor tettstedsgrensen.

Det er imidlertid interessant å merke seg at dersom vi bare ser på hvordan *utbyggingen på jordbruksarealer* (samlet grunnflate bygg på 223 dekar) fordeler seg innenfor eller utenfor tettstedsgrensen, ser vi at rundt 74 % (164 dekar) skjer utenfor mens vel 26 % skjer på grunn av tettstedsutvidelser (59 dekar). Hoveddelen av byggingen på jordbruksarealer skjer altså i form av spredt utbygging. Den spredte byggingen er ingen liten eller ubetydelig del av den totale byggingen på jordbruksareal. "

Tabell 2.3 viser hvilke byggeformål innen kategorien spredte bygg som førte til nedbygging av jordbruksareal. Halvparten av spredt

⁷ Nedgang i nybygd grunnflate utenfor tettsteder var relativt sett mindre enn (13 %) for nybygd areal innenfor tettstedgrenser. Denne forskjellen i reduksjonen ville sannsynligvis vært mindre dersom vi hadde sett på omfanget av nye *gulvarealer*, ikke bare på grunnflaten. Det er grunn til å tro at det nå bygges høyere i tettsteder i løpet av perioden som en konsekvens av den rådende fortetningsstrategien.

⁸ Dataene blir mindre usikre m.h.t. fordeling på type markslag, jo lenger fram i tid vi kommer som følge av bedre rapportering av nedbygd jordbruksareal. Likevel er ikke utslagene veldig store, når vi ser på den prosentvise fordelingen. Andelen av spredt utbygging som skjer på jordbruksarealer øker fra 11 % (1985-1993) til 13,5 % (1994-2002).

utbygging på jordbruksareal er tilknyttet primærnæring i 2002. Utbyggingen til bolig har nesten like stort omfang som primærnæringsbygg. Vi minner om at "bolig" i dette tilfellet ikke inneholder boliger som er vurdert som nødvendig for jordbruksdriften, dvs. våningshus, kårhus osv som er en del av kategorien "primærnæring". En betydelig andel av den spredte utbyggingen på jordbruksareal er dermed ikke knyttet til "stedbunden næring."

Tabell 2.3 *Spredt utbygging på jordbruksarealer etter bygningsformål i 2002. Antall dekar nybygd bygningsgrunnflate. Hele landet*

	Dekar	Prosent
Primærnæring	80	49
Bolig	71	43
Annet	13	8
Totalt	164	100

Tre casekommuner

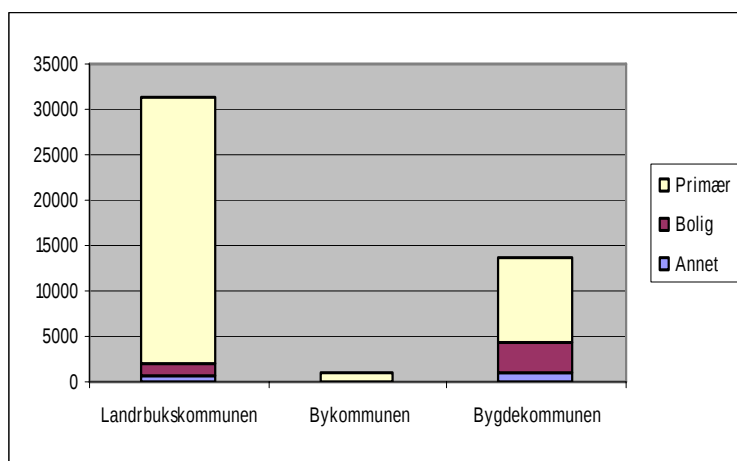
Våre tre casekommuner viser store ulikheter i både omfang og type nedbygging. Se Tabell 2.4. Tabellen viser at for både landbruks- og bygdekommunen er den relative andelen av nedbygging som følge av spredt utbygging vesenlig større enn for bykommunene. Også arealmessig er andelen av nedbygging gjennom spredt utbygging størst i disse to kommunene. Bykommunen har minst utbygging i både antall m² og relativt sett.

Tabell 2.4 Bygging på jordbruksarealer 1999 - 2002 innenfor og utenfor tettstedsgrensen⁹. Dekar Tre casekommuner

	Nedbygget totalt på jordbruksarealer	Nedbygget til tettstedsutvidelser	Nedbygget spredt
Landbrukskommunen	45 (100 %)	13 (29 %)	31 (71 %)
Bykommunen	7 (100 %)	6 (85 %)	1 (15 %)
Bygdekommunen	14 (100 %)	0 (2 %)	14 (98 %)

Disse kommunene viser også stor forskjell i hvilke formål det bygges ut til. I landbrukskommunen med omfattende landbruksaktivitet er det også omfattende spredt utbygging til primærnæringsformål. Se figur 2.1.

Figur 2.1 Spredt utbygging på jordbruksareal etter bygningsformål. 1999-2002. Tre casekommuner. Antall m².



Hvis vi ser på fordelingen av den utbyggingen som helst ikke skal skje på jordbruksareal, nemlig til bolig og annet, viser den også store

⁹ Kategorien "nedbygget til tettstedsutvidelser" er bygging i sonen mellom tettstedsgrensen i 1995 og tettstedsgrensen i 2003. Det medfører at noen flere utbygginger er medtatt i kategorien tettstedsutvidelse enn det reelt sett er. "Spredt" kategorien er dermed underrapportert.

forskjeller. Bygdekommunen skiller seg ut ved at boligandelen er relativt sett større enn i de andre kommunene, se Figur 2.1.

Vi ser at det er store forskjeller i omfanget av spredt utbygging mellom kommunene. Samtidig er også kommunene ulike med hensyn til hvor mye jordbruksareal det er, og hvor mange innbyggere det er i kommunen. Men også sett i forhold til omfanget av jordbruksarealer og innbyggertall i kommunene, er det fortsatt bykommunen som bygger langt mindre spredt enn de andre. Landbrukskommunen bygger desidert mest. Mye av det som bygges ut i landbrukskommunen er imidlertid til primærnæring. Hvis vi holder bygging til primærnæring utenfor, er bykommunen fortsatt den desidert mest restriktive, mens landbrukskommunen og bygdekommunen har nokså lik praksis.

Tabell 2.5 *Nedbyggingsindeks. Spredt bygging på jordbruksareal 1999-2002 pr da jordbruksareal og pr innbygger. Tre casekommuner*

	Alle typer byggeformål		Alle typer byggeformål minus primærnæring	
	Indeks: Spredt utbygging pr da jordbruksareal ¹⁰	Indeks spredt utbygging pr innbygger ¹¹	Indeks: Spredt utbygging pr da jordbruksareal	Indeks spredt utbygging pr innbygger
Landbrukskommunen	0,38	2,25	0,022	0,141
Bykommunen	0,02	0,02	0,004	0,004
Bygdekommunen	0,07	0,45	0,022	0,139

2.2 Fem forklaringsmodeller

Vi har stilt oss spørsmålet om hvilke faktorer som kan forklare nedbyggingen av jordbruksarealer. Datagrunnlaget for ”nedbygde

¹⁰ Denne indeksen fremkommer ved at omfanget av utbygging på jordbruksareal (m² bygningsgrunnflate bygget i perioden 1999-2002) er dividert på antall da jordbruksareal i kommunen. Dette betyr at jo høyere tallverdi, jo større er den relative nedbyggingen i kommunen i forhold til jordbruksarealet.

¹¹ Denne indeksen fremkommer ved at omfanget av utbygging på jordbruksareal (m² bygningsgrunnflate bygget i perioden 1999-2002) er dividert på antallet innbyggere i kommunen. Dette betyr at jo høyere tallverdi, jo større er den relative nedbyggingen i kommunen i forhold til folketallet.

jordbruksarealer” er slik at vi får færre antall kommuner å analysere, jo lenger tilbake i tid vi kommer. Vi har derfor valgt bare å analysere de tre siste årene hvor datakvaliteten er akseptabel og vi kan inkludere et høyere antall enheter (kommuner). Likevel er det usikkerhet i datagrunnlaget, og fortolkningene må gjøres med stor forsiktighet. Arbeidet må forstås som et forsøk på å utnytte eksisterende datakilder så langt det lar seg gjøre, men en del funn er likevel nokså robuste. Vi har fokusert på fem grupper av forklaringer som vi har analysert nedbyggingen i forhold til. Disse er:

- i) tettstedsfaktorer,
- ii) ressursfaktor,
- iii) landbruksinterne faktorer,
- iv) individuelle trekk ved bonden/grunneier og
- v) lokalpolitisk styre

2.2.1 Tettstedsfaktorer

Det er rimelig å anta at nærhet til tettsteder og urbaniserte strøk øker sannsynligheten for at jordbruksarealer blir nedbygd. Det er et generelt press for utbygging, og det vil være rimelig at det er ønske om utbygging også utenfor definerte tettstedsgrenser. Vi kan særlig anta at dette gjelder nedbygging til bolig og til andre formål.

- *Folkemengde*
Vi vil anta at folkerike kommuner har størst press for utbygging også utenfor tettstedet
- *Nærhet til tettsted* (gjennomsnittlig avstand mellom tettsted og utbygging). Vi antar at jo kortere avstanden er til tettstedet, jo mer sannsynlig er det at det er et press for å bygge ut også utenfor tettstedet (Spillover fra tettstedsvekst)
- *Andel areal i tettsted*
Tesen at jo ”trangere” kommunen er, jo større er behovet for å husholdere med arealene. Kommuner med store rurale arealer bygger mer ned rett og slett fordi det er større arealer som kan bli nedbygd.

Det er rimelig å anta at kommuner med store arealer utenfor tettstedet vil ha en større andel av sin utbygging på denne type arealer.

- *Andel folkemengde i tettsted*
Vi kan anta at i kommuner hvor en stor andel av befolkningen bor spredt, kan bety at mange ønsker å bygge spredt på sin eiendom.
- *Antallet tettsteder*
Tesen er at en kommune med mange tettsteder kan ønske å styrke utbyggingen i disse mindre tettstedene, og at kommunene derfor lettere vil gi tillatelser til slik både tettstedsutvidelser, men også spredt utbygging for å styrke bosettingsmønsteret.
- *Folkevekst*
Det vil være rimelig å anta at høy folkevekst i en kommune også vil øke presset for å få bygget ut, også på jordbruksarealer.

2.2.2 Ressursfaktor

Ressursgrunnlaget i den enkelte kommune vil sannsynligvis være avgjørende. Det sier seg selv at kommuner uten jordbruksarealer heller ikke har nedbygging på jordbruksareal. Forklaringer må derfor kontrolleres for effekten av andel jordbruksareal av kommunens areal. I ”trange” kommuner med lite areal, stort press og med få alternativer for utbygging utenom jordbruksarealer, er det grunn til å anta at det vil bli stor nedbygging på jordbruksarealene.

På den andre siden kan også marginale forhold for jordbruksdrift være en viktig forklaring på hvorfor jordbruksarealer blir bygget ned. Det er rimelig å anta at der det er liten interesse hos brukeren for aktiv drift, øker sannsynligheten for alternativ bruk av arealene. Som indikator på dette har vi valgt å se på gjennomsnittlig størrelse målt i dekar pr jordstykke. Jordstykke er betegnelse på hvordan topografi m.v. avgrenser arealer. Jo flere og mindre jordstykker jo mer tungdrevet er gårdsbruket. Vi velger også å kombinere dette med å se på antall jordstykker, med hypotesen om at mange, små jordstykker er et lite gunstig grunnlag for å få økonomi i jordbruket og dermed også øker interessen for å selge jord for utbyggingsformål. Det samme vil gjelde dersom det er mange jordbrukseiendommer. Mange landbruks-eiendommer vil øke antallet aktører som kan tenkes å ha interesse av å selge, og i seg selv adderes opp til høy grad av nedbygging.

2.2.3 Landbruksinterne faktorer

Grunneiers ønsker om utnytting av egen eiendom vil også være av avgjørende betydning for utvikling av eiendommen. I sentrale strøk er det stor forskjell på eiendommens verdi som jordbrukseiendom og som areal for utbygging. Det vil derfor i slike områder være betydelig økonomisk gevinst for eieren å få tillatelse til utbygging. Samtidig, dersom bonden er interessert i gårdsdrift som yrke, vil interessen i å bevare jordbruksarealet som grunnlag for produksjon fortsatt være tilstede. Vi har derfor sett på faktorer ved gårdsdriften som kan antas å påvirke sannsynligheten for nedbygging, for eksempel at gården gir lite inntekter.

Det er grunn til å tro at i områder der landbruket har *stor økonomisk betydning* er det mindre sannsynlig at det bygges ned fordi det er av økonomisk betydning å bevare ressursgrunnlaget. Som indikator på dette bruker vi variabelen ”standard dekningsbidrag”¹². Samtidig kan det være slik at dagens jordbruk er så krevende m.h.t. bygningsmasse at det i områder der landbruket har stor økonomisk betydning også blir stor nedbygging til primærnæringsformål.

Vi vil også anta at antallet landbrukseiendommer har betydning for omfanget av nedbygging. Mange eiendommer betyr mange eiere, dvs personer, som kan tenkes å ha ønsker om å selge/bygge ned. Vi analyserer derfor i forhold til variabelen ”aktive med areal”¹³ slik den fremkommer i landbruksregisteret fra 2001. Jordbruket beveger seg på den ene siden mot intensivering ved et meget aktivt og mer industrielt preget jordbruk med store investeringer i bygninger for jordbruksproduksjon. Samtidig er det en ekstensivering ved at gårdbruk danner kjernen for annen type næringsaktivitet. Tesen er at det er grunn til å tro at ”bruk med tilleggsnæringer” kan ha behov for utbygging på gården. Dette kan dreie seg om turisme, servering, overnatting osv.

¹² Standard dekningsbidrag er differansen mellom standardverdi av produksjon og standardverdien av visse spesifiserte kostnader per arealenhet og per husdyr. Standard dekningsbidrag per produksjon er standard dekningsbidrag per dekar/husdyr multiplisert med antall dekar/husdyr av vedkommende produksjon. Totalt standard dekningsbidrag for en jordbruksbedrift er summen av dekningsbidragene for alle plante- og husdyrproduksjoner som drives av bedriften.

¹³ ”Aktive med areal” er en forholdsvis teknisk betegnelse for statistisk bruk. Det betyr i denne sammenhengen ikke aktivt jordbruksdrift, men at eiendommen er eksisterende (dvs ”aktiv”). Dette er for å skille fra andre eiendommer som ikke lenger er selvstendige landbrukseiendommer, enten fordi de er slått sammen med andre eiendommer, eller fordi de ikke lenger er landbrukseiendommer, men er solgt/omdisponert til andre formål.

Tilstedeværelsen av et aktivt landbruks- og produksjonsmiljø kan tenkes å påvirke den enkelte brukers ønske og vilje til å drive med gårdsdrift. Vi har derfor den antagelsen at det i områder med aktivt landbruksmiljø er mer sannsynlig at det er ønskelig å beholde produksjonsgrunnlaget, mens mindre aktive landbruksmiljø er mer villige til å bygge. Vi kan derfor i høyere grad forvente nedbygging til primærnæring og i mindre grad nedbygging til boliger og andre utbyggingsformål. Som indikator på ”mindre aktivt landbruksmiljø” har vi valgt korn og plantevekst i motsetning til for eksempel dyrehold. Særlig melkeproduksjon betyr at det finnes et aktivt produsentmiljø og bosetting siden gårdbrukeren må bo nær dyra.

2.2.4 Individuelle faktorer

Det kan også tenkes at bondens alder, kjønn eller utdanning påvirker interessen for å drive eller ikke, og dermed interesse for å selge jord til annen utbygging. Alternativt kan slike variable påvirke interessen for å satse på jordbruksdrift som igjen gir seg utslag i bygging av bygg for primærnæring. Vi ser på variablene:

- *alder*
- *kjønn*
- *utdanning*
- *upersonlig brukere (ansvarlig selskap (ANS) eller selskap med delt ansvar (DA))*

2.2.5 Lokalpolitiske faktorer

En del av utbyggingene på jordbruksarealer er avhengig av tillatelser hvor det utøves lokalpolitisk skjønn. Omfanget av utbygging kan derfor påvirkes av lokalpolitikk. Vi har valgt å analysere denne praksisen med utgangspunkt i to partier som har markert seg som ytterfløyer i standpunkt om liberal praksis generelt (Frp) og sterkt jordvern (Sp). Vi analyserer variablene ”Senterpartiets andel av totalt antall kommunestyrerepresentanter” (1999) og ”Fremskrittspartiets andel av totalt antall kommunestyrerepresentanter”.

2.3 Nedbygging alle typer formål 2000-2002

For å få et samlet overblikk over en rekke mulige forklaringsfaktorer har vi gjennomført en multivariat analyse i form av lineær regresjon. Det vi ønsker å undersøke – vår avhengige variabel – er *nedbygging*

av jordbruksareal. Først skal vi analysere alle former for nedbygging. Deretter skal vi mer spesifisert analysere utbyggingen for tre ulike typer formål: primærnæring, boligbygging og utbygging til andre formål, dvs. kontor, verksted, service, handel osv. Den siste kategorien er en restkategori når primærnæring og bolig er ekskludert.

Vi har gjennomført en trinnvis regresjon ut fra følgende (knipper av) forklaringsfaktorer (uavhengige variable) for nedbygging av jordbruksareal.

- *ulike tettstedsfaktorer* (folkemengde (2002), gjennomsnittlig avstand til tettsted, andel av kommunens areal i tettsted, andel folkemengde i tettsted, antall tettsteder, folkevekst)
- *ulike ressursvariable* (andel jordbruksareal, antall jordstykker, gjennomsnittlig antall dekar pr jordstykke, antall landbrukseiendommer)
- *ulike landbruksinterne variable* (Sum standard dekningsbidrag 2002, driftsformen korn- og oljevekster, aktive med areal, andel med tilleggsnæring)
- *ulike individuelle variable* (gjennomsnittlig alder bruker, bruker er kvinne, bruker er upersonlig, bruker har mellomutdanning, bruker har høyskole og universitet)
- *lokalpolitiske variable* (Andel representanter fra Fremskrittspartiet (1995), andel representanter fra Senterpartiet (1995))

Den trinnvise regresjonen for den samlede nedbyggingen av jordbruksarealer (Tabell 2.6) viser at det er knippet av ressursvariable som slår mest ut (R^2 endrer seg hele 33 prosentpoeng, fra 0,19 til 0,52)¹⁴. Men også tettstedsvariablene ($R^2 = 0,19$) og landbruksinterne variable spiller en rolle (R^2 endrer seg fra 0,52 til 0,70, dvs 22 prosentpoeng).

Enkeltvariablene som har størst betydning er gitt stjerner i tabellen. En stjerne betyr at variabelen er signifikant på 0,10-nivå. To stjerner betyr at variabelen er signifikant på 0,05-nivå. På det siste femte trinnet på analysen er det en del enkeltvariable som er signifikante. Innen gruppen av tettstedsvariable er det en negativ samvariasjon mellom den avhengige variabelen og folkemengde og andel areal i tettsted og en positiv samvariasjon med folkevekst (alle signifikante på 0,05 nivå). Innen gruppen av ressursvariable er det tre enkeltvariable som er signifikante på 0,05-nivå. Det er positiv samvariasjon mellom

¹⁴ Vi har brukt ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B-verdiene i tråd med diskusjonen i Petersen 1983.

nedbygging og andel jordbruksareal av kommunens areal, mens det er negativ samvariasjon mellom nedbygging og antall jordstykker og antall da pr jordstykke. Fra gruppen variable som knytter seg til driftsforhold i landbruket er positiv samvariasjon mellom enkeltvariabelen sum standard dekningsbidrag og nedbygging på jordbruksarealer (signifikant på 0,05-nivå).

Tabell 2.6 Samlet nedbygging av jordbruksarealer 2000-2002.
Skrittvis regresjon tettsteds-, ressurs-, landbruks-,
individuelle- og lokalpolitiske variable. B-verdier.

	R2	0,19	0,52	0,70	0,71	0,72
Tettsted	(constant)	435,63	-1509,45	1131,93	5725,96	5447,93
	Folkemengde 2002	-,07**	-,09**	-,07**	-,07**	-,07**
	Gjennomsnittlig avstand til tettsted	,00	,05	-,02	-,03**	-,01
	Andel av kommunens areal i tettsted	-66,35	-88,60**	-89,11**	-77,54	-85,91**
	Andel folkemengde i tettsted	2,94	11,44	11,89	12,19	1,71
	Antall tettsteder	507,56**	11,30	-70,26	-70,93	-75,05
	Folkevekst	,62**	,79**	,60**	,62**	,58**
Ressurs	Andel jordbruksareal		10,17**	4,00**	3,84**	3,57**
	Antall jordstykker		1,73**	-2,08**	-1,94**	-1,75**
	Gj.snittlig antall da pr jordstykke		-28,81	-60,08**	-57,20**	-50,79**
	Antall landbrukseiendommer		,22	-1,57	-2,66	-2,73
Landbruk	Sum standard dekningsbidrag 2002			50,42**	51,24**	50,94**
	Driftsform; Korn- og oljevekster 2002			5,58*	5,99*	5,30
	Aktive med areal			4,57*	5,12*	4,62
	Andel med tilleggsnæring			-5,91	,01	-,73
Individ	Gjennomsnittsalder bruker 2002				-31,89	-27,36
	Ref. bruker er kvinne 1999%				29,09	32,04
	Ref. bruker er upersonlig 2002 %				-6,05	12,45
	Bruker har mellomutdanning				-47,85*	-39,85
	Bruker har høyskole og universitet				-27,75	-26,61
Pol	1995 Fremskrittspartiet					3285,11
	1995 Senterpartiet					-1747,22

Lineær regresjon, B-verdier * sig. på 0,10-nivå **sig på 0.05 nivå. Avhengig variabel: Nedbygget 2000-2002 alle typer formål N= 434

Oppsummering

Det ser altså ikke ut til at det er i folkerike bykommuner at nedbyggingen er størst i følge analysen overfor. Det er tvert om i mer rurale kommuner med lite areal i tettstedet og ikke så høyt folketall at nedbyggingen er størst. Særlig gode og særlig dårlige forhold for jordbruk kan se ut til å påvirke nedbyggingen. Det er rurale kommuner med mye og til dels gode jordbruksarealer og der landbruket har stor betydning at nedbyggingen er størst. Våre casekommuner kan illustrere dette. Bykommunen er den desidert mest restriktive av de kommunene vi undersøker. Vi finner også at utbyggingen er størst i kommunene vi har kalt landbrukskommunen og bygdekommunen. Begge kommunene har mye jordsbruksarealer med til dels svært gode forhold for jordbruk (store sammenhengende arealer), og i begge kommunene har landbruket stor økonomisk betydning. Alle casekommunene opplever folkevekst. Samtidig viser analysen at det er mye utbygging der det er tungdrevet for landbruk siden jordstykkene er små. Ingen av våre casekommuner er i denne siste kategorien, men en mulig forklaring kan være at det er vanskelig å få økonomi i jordbruket og dermed større ønsker om alternativ anvendelse av jordbrukseiendommene.

2.4 Nedbygging til primærnæring 2000-2002

Vi vil anta at det kan være noe ulike prosesser bak utbygging til ulike bygningsformål, og vi analyserer derfor spesielt nedbygging til primærnæring. Vi har gjennomført den samme trinnvise regresjonen ut fra følgende (knipper av) forklaringsfaktorer (uavhengige variable) for nedbygging av jordbruksareal.

- *ulike tettstedsfaktorer* (folkemengde (2002), gjennomsnittlig avstand til tettsted, andel av kommunens areal i tettsted, andel folkemengde i tettsted, antall tettsteder, folkevekst)
- *ulike ressursvariable* (andel jordbruksareal, antall jordstykker, gj. antall dekar pr jordstykke, antall landbrukseiendommer)
- *ulike landbruksinterne variable* (Sum standard dekningsbidrag 2002, driftsformen korn- og oljevekster, aktive med areal, andel med tilleggsnæring)
- *ulike individuelle variable* (gjennomsnittlig alder bruker, bruker er kvinne, bruker er upersonlig, bruker har mellomutdanning, bruker har høyskole og universitet)

- *lokalpolitiske variable* (Andel representanter fra Fremskrittspartiet (1995), andel representanter fra Senterpartiet (1995))

Den trinnvise regresjonen for den samlede nedbyggingen av jordbruksarealer (Tabell 2.7) viser at det er knippet av ressursvariable som slår mest ut (R^2 endrer seg hele 34 prosentpoeng, fra 0,14 til 0,48)¹⁵. Men også tettstedsvariablene ($R^2 = 0,19$) og landbruksinterne variable spiller en rolle (R^2 endrer seg fra 0,48 til 0,74, dvs 26 prosentpoeng).

Enkeltvariablene som har størst betydning for nedbygging til primærnæring er gitt stjerner i tabellen. En stjerne betyr at variabelen er signifikant på 0,10-nivå. To stjerner betyr at variabelen er signifikant på 0,05-nivå. På det siste, femte trinnet på analysen er det en del enkeltvariable som er signifikante. Innen gruppen av tettstedsvariable er det negativ samvariasjon mellom nedbygging og enkeltvariabelen "andel av kommunens areal i tettsted". Innen gruppen av ressursvariable er det også tre enkeltvariable som er signifikante på 0,05-nivå. Det er positiv samvariasjon mellom nedbygging og andel jordbruksareal av kommunens areal, mens det er negativ samvariasjon mellom nedbygging og antall jordstykker og antall da pr jordstykke. Av knippet av "landbruksvariable" er det en positiv samvariasjon mellom sum standard dekningsbidrag og nedbygging av jordbruksarealer til primærnæringsformål (signifikant på 0,05-nivå). Denne analysen viser også at det er en signifikant samvariasjon mellom Frp's andel av kommunestyrerepresentanter og nedbygging av spredt landbruksjord (signifikant på 0,05-nivå).

¹⁵ Vi har brukt ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B-verdiene i tråd med diskusjonen i Petersen 1983.

Tabell 2.7 *Nedbygging av jordbruksarealer til primærnæring 2000-2002. Skrittvis regresjon med tettsteds-, ressurs-, landbruks-, individuelle- og lokalpolitiske grupper av variable. B-verdier.*

	R2	0,14	0,48	0,74	0,74	0,75
ressur/Tettsted	(constant)	-54,80	1554,69 ⁻	225,60	-413,04	-681,97
	Folkemengde 2002	-,03*	-,04**	-,02*	-,02*	-,01
	Gjennomsnittlig avstand til tettsted	,00	,07	,02	,02	,03
	Andel av kommunens areal i tettsted	-27,55	-49,41*	49,82**	45,77**	-53,85**
	Andel folkemengde i tettsted	3,44	8,27	8,59	8,50	-1,65
	Antall tettsteder	348,75**	5,12	-78,48	-78,01	-82,00
	Folkevekst	,25	,32**	,16*	,16*	,13
Ressurs	Andel jordbruksareal		8,99**	3,89**	3,78**	3,51**
	Antall jordstykker		1,30**	-2,07**	-1,98**	-1,79**
	Gj.snittlig antall da pr jordstykke		-20,52	54,18**	50,96**	-44,76**
	Antall landbrukseiendommer		-,41	-1,75	-2,07	-2,13
Landbruk	Sum standard dekningsbidrag 2002			45,05**	45,74**	45,46**
	Driftsform: Korn - og oljevekster 2002			6,00**	5,79**	5,13**
	Aktive med areal			3,77**	3,73**	3,25
	Andel med tilleggsnæring			6,89	9,17	8,46
Individ	Gjennomsnittsalder bruker 2002				34,52	38,90
	Ref. bruker er kvinne 1999%				15,21	18,06
	Ref. bruker er upersonlig 2002 %				-13,62	4,25
	Bruker har mellomutdanning				-16,14	-8,42
	Bruker har høyskole og universitet				-13,69	-12,59
Pol	1999 Fremskrittspartiet					3180,24*
	1999 Senterpartiet					-1688,08

Lineær regresjon, B-verdier * sig. på 0,10-nivå **sig på 0.05 nivå N= 434

Oppsummerende diskusjon

Analysen viser få overraskende resultater. Det er naturlig at det er mye nedbygging til primærnæring i kommuner som er "rurale" i den forstand at det er kommuner med liten andel av arealer i tettsted. Regresjonsanalysen viser at det er i kommuner med mye jordbruksareal og få jordstykker, dvs. gode landbruksområder, at det bygges mye til primærnæring på jordbruksarealer. Dette er også helt rimelig. Men regresjonen gir også støtte til en antagelse om at tungdrevenhet (målt ved små jordstykker) fører til nedbygging til primærnæring. En forklaring kan være større behov for tilleggsnæring og satsning på gårdsturisme og kanskje også behov for nye bygninger.

Analysen viser også en positiv sammenheng mellom jordbrukets økonomiske betydning (standard dekningsbidrag) og den nedbyggingen som skjer i kommunene. Det ser altså ut til at et økonomisk betydningsfullt jordbruk har stort behov for investering i bygningsmasse for driften. Dette er også et rimelig resultat, men en effekt som det har vært lite fokus på i den offentlige debatten. Våre casekommuner har alle gode forhold for jordbruket, men vi ser at det er i kommunen med den mest intensive jordbruksdriften at bygging til primærnæringsformål er størst. Dette skyldes store bygningsmessige investeringer i gartnerier, samdriftsfjøs, kyllingproduksjon osv.

Verken kjennetegn ved brukere eller politiske faktorer ser ut til å bety særlig mye. Det er imidlertid noe overraskende en positiv sammenheng (signifikant på 0,05 nivå) mellom Fremskrittspartiets andel av kommunestyrets representanter og nedbygging til primærnæring. Fremskrittspartiet er kjent for å ha en grunneiervennlig og liberal holdning til ønsker om utbygging, noe også intervjuer i casekommunene viser. Det er imidlertid noe overraskende at akkurat dette skulle være tydeligst i forhold til primærnæringsbygging. Dette er et bygningsformål der den lokalpolitiske handlingsrommet er relativt lite, i og med at det er "lov" å bygge til primærnæring på jordbruksarealer. Imidlertid kan denne sammenhengen generelt antyde en liberal holdning i kommunen, også i forhold til grenseoppgang og fortolkning av primærnæringsbegrepet og tillatelser til bygging av våningshus to og tre slik diskusjonen var i landbrukskommunen. I slike saker utøves et lokalt skjønn.

2.5 Nedbygging til boliger

I dette avsnittet analyserer vi spesielt nedbygging til boligformål. Vi vil igjen påpeke at boliger i denne analysen ikke inkluderer

våningshus og kårboliger eller andre boliger nødvendig for driften av gården. Vi har gjennomført den samme trinnvise regresjonen ut fra følgende (knipper av) forklaringsfaktorer (uavhengige variable) for nedbygging av jordbruksareal.

- *ulike tettstedsfaktorer* (folkemengde (2002), gjennomsnittlig avstand til tettsted, andel av kommunens areal i tettsted, andel folkemengde i tettsted, antall tettsteder, folkevekst)
- *ulike ressursvariable* (andel jordbruksareal, antall jordstykker, gj. antall dekar pr jordstykke, antall landbrukseiendommer)
- *ulike landbruksinterne variable* (Sum standard dekningsbidrag 2002, driftsformen korn- og oljevekster, aktive med areal, andel med tilleggsnæring)
- *ulike individuelle variable* (gjennomsnittlig alder bruker, bruker er kvinne, bruker er upersonlig, bruker har mellomutdanning, bruker har høyskole og universitet)
- *lokalpolitiske variable* (Andel representanter fra Fremskrittspartiet (1995), andel representanter fra Senterpartiet (1995))

Den trinnvise regresjonen av nedbyggingen av jordbruksarealer til boligformål (Tabell 2.8) viser at det er knippet av tettstedsvariable ($R^2 = 0,14$) og ressursvariable som slår mest ut (R^2 har endret seg fra 0,14 til 0,31, dvs 17 prosentpoeng)¹⁶. De andre variable spiller liten rolle.

Enkeltvariablene som har størst betydning for nedbygging til boligformål er gitt stjerner i tabellen. En stjerne betyr at variabelen er signifikant på 0,10-nivå. To stjerner betyr at variabelen er signifikant på 0,05-nivå. På det siste, femte trinnet i analysen er det en del enkeltvariable som er signifikante. Innen gruppen av tettstedsvariable er det en negativ samvariasjon mellom omfanget av spredt boligbygging og folkemengde (signifikant på 0,05 nivå), gjennomsnittlig avstand til tettsted (signifikant på 0,05 nivå) og andel av kommunens areal i tettsted (signifikant på 0,10 nivå). Innen gruppen av ressursvariable er det ingen signifikante enkeltvariable, mens det innenfor knippet av "landbruksvariable" er enkeltvariabelen "aktive med areal" signifikant på 0,05-nivå. Verken innenfor gruppene individuelle variable eller lokalpolitiske trekk er det signifikante enkeltvariable.

¹⁶ Vi har brukt ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B-verdiene i tråd med diskusjonen i Petersen 1983.

Tabell 2.8 *Nedbygging av jordbruksarealer til bolig 2000-2002. Skrittvis regresjon med tettsteds-, ressurs-, landbruks-, individuelle- og lokalpolitiske grupper av variable. B-verdier.*

	R2	0,14	0,31	0,35	0,37	0,37
Tettsted	(constant)	668,16	426,41**	781,99**	240,06,52	2395,63
	Folkemengde 2002	-,01**	-,01**	-,01**	-,01**	-,01**
	Gjennomsnittlig avstand til tettsted	-,04**	-,05**	-,06**	-,06**	-,06**
	Andel av kommunens areal i tettsted	-14,21*	-15,34**	-14,71*	-15,76*	-16,49*
	Andel folkemengde i tettsted	-3,15	-1,38	-1,51	-1,26	-1,86
	Antall tettsteder	77,63**	-4,80	-1,64	-4,72	-5,17
	Folkevekst	,05	,10**	,08**	,09**	,09**
Ressurs	Andel jordbruksareal		,69*	,25	,44	,48
	Antall jordstykker		,14	-,08	-,03	-,01
	Gj.snittlig antall da pr jordstykke		-3,84	-3,39	-2,26	-1,97
	Antall landbrukseiendommer		,59**	-,29	-,68	-,66
Landbruk	Sum standard dekningsbidrag 2002			2,17	1,84	1,77
	Driftsform: Korn- og oljevekster 2002			-,75	-,49	-,53
	Aktive med areal			1,13	1,46**	1,41*
	Andel med tilleggsnæring			-6,47*	-5,56	-5,63
Individ	Gjennomsnittsalder bruker 2002				-22,26	-21,80
	Ref. bruker er kvinne 1999%				1,68	2,43
	Ref. bruker er upersonlig 2002 %				25,06	27,13
	Bruker har mellomutdanning				-10,82	-9,98
	Bruker har høyskole og universitet				3,57	3,29
Pol	1995 Fremskrittspartiet					-117,34
	1995 Senterpartiet					-242,65

Lineær regresjon, B-verdier * sig. på 0,10-nivå **sig på 0.05 nivå N= 434

Oppsummerende diskusjon

Det er tettstedsfaktorene og ressursfaktorene som først og fremst forklarer nedbygging til boliger. Dette er rimelige sammenhenger. Men man kunne ha forventet at lokalpolitikken spiller en rolle, siden det er opp til kommunen å gi tillatelser til boliger. Denne gruppen av variable gir imidlertid ikke signifikant utslag.

Innen knippet av tettstedsfaktorer er det en omvendt sammenheng mellom nedbygging og folketall. Analysen gir altså ikke noen støtte til en antagelse om at det foregår spredt boligbygging i stor stil i utkanten av tettstedene i store bykommuner som følge av press i sentrale strøk. Tvert imot. En forklaring kan være at presset på utbygging er så stort at utbyggingen nødvendigvis må håndteres som planmessig boligbygging; enten som fortetting eller som tettstedsutvidelser. Det er heller slik at det er i mer rurale kommuner med relativt lite areal i tettstedet og høy folkevekst at det er en tendens til å bygge spredte boliger på jordbruksareal. I tillegg er det også en tendens til at denne boligbyggingen skjer i nærheten av tettstedet.

Jordbrukets økonomiske betydning er ikke signifikant som enkeltvariabel. Derimot er det slik at det i kommuner med et høyt antall reelle landbrukseiendommer at det også er en tendens til høy grad av spredt boligbygging. Dette kan forklares med at det er mange aktører i kommunen som ønsker å realisere gevinsten av å skille ut en tomt, eller å sikre at familie/slekt får bygge i nærheten. Siden utbygging alltid vil være aktørdrevet, er det en rimelig sammenheng at mange aktører (i dette tilfelle eiere av jordbrukseiendommer) også fører til mange søknader om utbygging som igjen kan bli tillatt/ikke tillatt av lokale myndigheter.

Av våre casekommuner er det ”bygdekommunen” som bygger desidert flest boliger på jordbruksarealer. Der er det et lokalpolitisk ønske å støtte opp om bygdeutvikling og spredt utbygging er ønsket. Grunneiers ønsker om utbygginger får i dette tilfellet stor støtte fra lokale myndigheter. Det er lite spredt boligbygging i bykommunen vår, noe som også passer inn i den nasjonale trenden.

2.6 Nedbygging til andre formål

I dette avsnittet analyserer vi spesielt nedbygging til ”andre formål”. Andre formål betyr i denne sammenheng alle typer bygninger som ikke inngår i kategoriene primærnæring og bolig, dvs. varehus, kontorer, skoler, sykehjem, barnehager osv. Vi har gjennomført den

samme trinnvise regresjonen ut fra følgende (knipper av) forklaringsfaktorer (uavhengige variable) for nedbygging av jordbruksareal.

- *ulike tettstedsfaktorer* (folkemengde (2002), gjennomsnittlig avstand til tettsted, andel av kommunens areal i tettsted, andel folkemengde i tettsted, antall tettsteder, folkevekst)
- *ulike ressursvariable* (andel jordbruksareal, antall jordstykker, gj. antall dekar pr jordstykke, antall landbrukseiendommer)
- *ulike landbruksinterne variable* (Sum standard dekningsbidrag 2002, driftsform: korn- og oljevekster, aktive med areal, andel med tilleggsnæring)
- *ulike individuelle variable* (gjennomsnittlig alder bruker, bruker er kvinne, bruker er upersonlig, bruker har mellomutdanning, bruker har høyskole og universitet)
- *lokalpolitiske variable* (Andel representanter fra Fremskrittspartiet (1995), andel representanter fra Senterpartiet (1995))

Den trinnvise regresjonen av nedbyggingen av jordbruksarealer til andre formål (Tabell 2-9) viser at det er knippet av tettstedsvariable ($R^2 = 0,26$) som har størst betydning, men også ressursvariablene har en viss betydning (R^2 har endret seg fra 0,26 til 0,35, dvs 11 prosentpoeng)¹⁷. De andre knippene av variable spiller liten rolle.

Enkeltvariablene som har størst betydning for nedbygging til andre formål er gitt stjerner i tabellen. En stjerne betyr at variabelen er signifikant på 0,10-nivå. To stjerner betyr at variabelen er signifikant på 0,05-nivå. På det siste, femte trinnet i analysen er det en del enkeltvariable som er signifikante. Innen gruppen av tettstedsvariable er det en negativ samvariasjon mellom omfanget av spredt boligbygging og folkemengden i kommunen (signifikant på 0,05 nivå). Samtidig er det en positiv sammenheng i forhold til folkeveksten (signifikant på 0,05 nivå). Innen gruppen av ressursvariable er det ingen signifikante enkeltvariable, mens det innenfor knippet av "landbruksvariable" er enkeltvariabelen "sum standard dekningsbidrag" som er signifikant på 0,10-nivå. Analysen viser at det er en signifikant, negativ sammenheng (på 0,05 nivå) mellom andel med brukere med mellomutdanning og bygging til "annet". I dette tilfelle

¹⁷ Vi har brukt ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B-verdiene i tråd med diskusjonen i Petersen 1983.

er det imidlertid vanskeligere å etablere en mulig årsak-virkningskjede.

Tabell 2.9 *Nedbygging til annet: næring, service, offentlige bygg etc. Skrittvis regresjon med tettsteds-, ressurs-, landbruks-, individuelle- og lokalpolitiske grupper av variable. B-verdier.*

	R2	0,26	0,35	0,37	0,40	0,40
Tettsted	(constant)	-177,73	-381,17	124,34	3732,48	3734,27
	Folkemengde 2002	-,04**	-,04**	-,04**	-,04**	-,04**
	Gjennomsnittlig avstand til tettsted	,04	,03	,02	,02	,02
	Andel av kommunens areal i tettsted	-24,59**	-23,85**	-24,59*	-16,02	-15,56
	Andel folkemengde i tettsted	2,64	4,55	4,81	4,95*	5,22
	Antall tettsteder	81,18**	10,98	9,86	11,80	12,11
	Folkevekst	,33**	,37**	,36**	,37**	,37**
Ressurs	Andel jordbruksareal		,48	-,14	-,37	-,43
	Antall jordstykker		,30**	,07	,07	,06
	Gj.snittlig antall da pr jordstykke		-4,45	-5,51	-3,98	-4,06
	Antall landbrukseiendommer		,04	,47	,09	,06
Landbruk	Sum standard dekningsbidrag 2002			3,21*	3,66*	3,72*
	Driftsform; Korn- og oljenvekster 2002			,33	,68	,70
	Aktive med areal			-,33	-,07	-,04
	Andel med tilleggsnæring			-6,33	-3,60	-3,55
Individ	Gjennomsnittsalder bruker 2002				-44,14	-44,45
	Ref. bruker er kvinne 1999%				12,20	11,55
	Ref. bruker er upersonlig 2002 %				-17,48	-18,94
	Bruker har mellomutdanning				-20,89**	-21,45**
	Bruker har høyskole og universitet				-17,63	-17,32
Pol	1995 Fremskrittspartiet					222,22
	1995 Senterpartiet					183,52

Lineær regresjon, B-verdier * sig. på 0,10-nivå **sig på 0.05 nivå N= 434

Oppsummering

Det er i første rekke tettstedsvariablene som forklarer utbygging til forretninger, næringsbygg, offentlige bygg, institusjoner, bensinstasjoner osv (alle andre formål enn bolig og primærnæring). Det er i første rekke i kommuner med folkevekst at utbyggingen skjer. Det er også for dette formålet en negativ sammenheng mellom folketall og nedbygging til andre formål. Dette siste er kanskje noe overraskende. Man skulle trodd at presset for utbygging i store bykommuner skulle resultert i et relativt stort omfang av nedbygging for andre formål (varehus, bensinstasjoner osv), men det er altså omvendt. Det er i mer rurale kommuner der landbruket har stor økonomisk betydning at dette skjer.

Våre casekommuner illustrer igjen dette. I bykommunen var det også minst av denne typen utbygging, og mest i bygdekommunen og landbrukskommunen.

2.7 Samlet drøfting av forklaringsvariable

En oversikt over forklart varians i analysene av ulike utbyggingsformål enkeltvis og samlet er vist i Tabell 2.10. Regresjonsanalysene viser at det både er en del gjennomgående faktorer uavhengig av formål, men også interessante variasjoner mellom de ulike utbyggingsformålene. Variasjonen viser tydelig at det er ulike prosesser bak de ulike typer nedbygginger. Det er gjennomgående for alle formål og enkeltvis at verken individuelle trekk ved bruker eller lokalpolitiske forhold i særlig grad forklarer variasjon i nedbygging, samlet eller enkeltvis.

For utbygging til *primærnæring* viser analysene at landbruksinterne faktorer og ressursfaktorene er hovedforklaringer til nedbyggingen. Dette er lite overraskende. Likevel spiller tettstedsvariabler også en viss rolle for nedbygging til primærnæring (R^2 er 0,14). Tettstedsvariabelen har størst betydning for forklaring av *bygging til andre formål*. Ressurs- og landbruksvariable spiller liten rolle for denne kategorien nedbygging. Derimot er ressurs- og tettstedsvariablene de viktigste for å forklare bygging til *boliger*.

Tabell 2.10 *Oversikt over R^2 . Skrittvis regresjon med tettsteds-, ressurs-, landbruks-, individuelle- og lokalpolitiske grupper av variable. Nedbygging av jordbruksarealer 2000-2002.*

Faktor	Nedbygging primærnæring	Nedbygging annet	Nedbygging bolig	Nedbygget til sammen
Tettsted	0,14	0,26	0,14	0,19
Ressurs	0,48	0,35	0,31	0,52
Landbruk	0,74	0,37	0,35	0,70
Individuelle	0,74	0,40	0,37	0,71
Lokalpolitikk	0,75	0,40	0,37	0,72

En oversikt signifikante enkeltvariable i de fire analysene er vist i Tabell 2.11. Dersom vi går nærmere inn på sammenstillingen signifikante enkeltvariablene, peker det seg ut noen gjennomgående variable som er viktig for nedbyggingen. En gjennomgående variabel er den omvendte sammenheng mellom folketall og nedbygging. Det er altså ikke nødvendigvis i de folkerike kommunene at utbyggingen er størst, snarere tvert imot. Videre er det sammenheng mellom stor folkevekst, stor andel jordbruksareal, stor økonomisk betydning av landbruket og nedbygging. Sagt med andre ord: det er i rurale landbrukskommuner med mye jordbruksareal og der landbruket har stor økonomisk betydning at nedbyggingen er størst. Dette gjelder særlig til bygging til primærnæringsformål, men også til bolig.

Tabell 2.11 *Sammenstilling av viktige enkeltvariabler*

Faktor	Nedbygging primærnærings	Nedbygging annet	Nedbygging bolig	Nedbygget til sammen
Tetsted	Folkemengde (-) Andel av arealet i tettstedet (-) Folkevekst (+)	Folkemengde (-) Andel av arealet i tettstedet (-) Folkevekst (+)	Folkemengde (-) Avstand tettsted (-) Andel av arealet i tettsted (-) Folkevekst (+)	Folkemengde (-) Andel av arealet i tettstedet (-) Folkevekst (+)
Ressurs	Andel jordbruksareal (+) Antall jordstykker (-) Antall da pr jordstykke (-)			Andel jordbruksareal (+) Antall jordstykker (-) Antall da pr jordstykke (-)
Landbruk	Økonomisk betydning av landbruket (+) Andel med korn og oljevekster (+) (Aktive med areal (+))	Økonomisk betydning av landbruket (+)	Aktive med areal (+)	Økonomisk betydning av landbruket (+)
Individuelle		Mellomutdanning (-)		
Lokalpolitikk	Fremskrittspartiet (+)			

+ = positiv sammenheng , - = negativ sammenheng

3 Spredt bygging og styringskoalisjoner i tre kommuner

3.1 Landbrukskommunen

Kommunen har ca 14 000 innbyggere med et areal på 115 km². Rundt ¼ av befolkningen bor i kommunens fire tettstedene, men det er ingen tradisjonell bykommune. Det er klimamessig og ressursmessig et gunstig område for landbruk, og det er et aktivt produsentmiljø med høyt utdannete brukere. Både landbruket og landbruksbasert maskin- og næringsmiddelindustri står sterkt i kommunen. Kommunen har også viktige FoU institusjoner innen landbruk, og det er aktive forsøksringer. Størstedelen av kommunes areal kan brukes til jordbruksformål. Rundt 70 % av kommunens areal var jordbruksareal ved siste landbrukstelling, og 90 % av jordbruksarealet er fulldyrket¹⁸. Det har vært en økning i jordbruksareal i alt (+ 19 %) og fulldyrket areal (+ 30 %) i perioden 1969 – 1999. Landskapet er forholds flatt og bølgende slik at det meste av arealet kan utnyttes maskinelt.

Det er i overkant av 600 landbrukseiendommer i kommunen. 444 av disse er aktive gårdsbruk.¹⁹ Tallet på driftsenheter går ned. I 1999 var det 472 enheter i drift mot 561 i 1989. Dette tilsvarer en nedgang på 16 %. Det er særlig bruk under 200 daa som er redusert i antall (- 28 %), mens bruk over 200 har økt noe i denne perioden (+ 23 %). Denne endringen forklares med at gårder ”slaktes” der jorda leies ut eller selges til naboeiendommer slik at de blir større. Vi kan også se en helt nyere utvikling i kommunen ved at det etableres driftsenheter på svært små bruk, faktisk uten jordbruksarealer i drift i det hele tatt. I 1999 var

¹⁸ Kilde SSBs jordbrukstelling. Tallene er fra 1999.

¹⁹ Det betyr at de mottar produksjonstilskudd pr 31.7 2001.

det to aktive bruk under 5 daa, og tre uten arealer i drift. I 1989 var det ingen slike. Drift med lite eller intet areal er mulig i et landbruk basert på intensiv bruk, der produksjonen foregår i bygninger, bl.a. gartnerier og intensivt dyrehold som ”kyllingfarmer”. I kommunen er det etablert to tørkerier for hønsegjødsel for å sikre kravene til håndtering av husdyrgjødsel, slik at kravet til spredeareal reduseres.

Noe over halvparten av det dyrkede arealet i kommunen er fulldyrket til slått og beite. 16 % er kornarealer og 13 % er grønnsaker. Kommunen er 3. størst i landet på grønnsaker og gartnerivirksomhet. I kommunen er det omfattende gartnerivirksomhet, hvor 98 da er drivhus og rundt 2500 da er grønnsaker på friland. Det er samtidig en omfattende husdyrproduksjon, deriblant 1,1 million slaktekyllinger, 6000 melkekyr, 45 000 slaktegriser. Så selv om antallet bruk legges ned opprettholdes produksjonen. Det er få tegn i kommunen til at det satses på småskalaproduksjon og husflid. Det er tvert imot storskala matproduksjon som er i fokus. Lokalpolitikere uttrykker det slikt:

Det er ikke ønske om gårdsbutikk og strikking. Her er det store, flinke, dyktige bønder.

Landbruk Pluss? Ha! Kulturen her er at vi driver stort og vi har gode varer. Vi vil ikke være nasjonalgartnere for å hindre at Norge gror igjen. Vi vil produsere mat.

3.1.1 Planstatus

Regionplan

Det er sterke konflikter til jordvern og tettstedsutvikling i regionen, og dette la grunnlaget for å utarbeide en regional plan i et 40 års-perspektiv. Regionplanen tar sikte på å sikre langsiktig jordvern-hensyn og samtidig sikre at utbyggingen skjer i et samordnet areal- og transportperspektiv. Planen ble vedtatt mai 2001. Planen er kommune-overskridende i sitt perspektiv på utviklingen. Planen er ”aktiv” i den forstand at de aller fleste informantene refererer til planen som viktig i arealplanlegging. Planen er imidlertid en fylkesdelplan og dermed ikke en juridisk bindende plan. Det er en jordvernforening i regionen, og den er kritisk til planen fordi den ikke sikrer jordvern i tilstrekkelig grad. Planen burde i større grad lagt tilrette for utbygging lenger inn i landet der forholdene for jordbruk er mindre gunstige. Dette er imidlertid områder som er lite tilgjengelige i forhold til infrastruktur. Jordvern foreningen er også skeptisk til hvordan planen kommer til å virke på lengre sikt. De ser en fare i at kommunen bygger i planlagte utbyggingsområder med lav arealutnyttelse, og dermed ”bruker opp”

utbyggingspotensialet tidlig i planperioden. Hva vil da skje når kommunene senere i 40-års perioden kommer tilbake og ber om mer omdisponering til utbygging, spør foreningen.

Kommunal arealplanlegging

Kommunen har jevnlig rullert kommuneplanens arealdel. Den siste planen ble vedtatt i 2002. Også i kommunal arealplanlegging er det en kontinuerlig diskusjon om jordvern og boligbygging. Prosessen rundt den siste arealplanen var i så måte noe enklere på grunn av fylkesdelplanen. Planlagte utbyggingsområder er bestemt gjennom en avveining mellom grunneiernes ønsker om utbyggingsareal og retningslinjene for utbygging i den regionale planen. De mest involverte aktørene i arealplanprosessen var enige om at fylkesdelplanen hadde medført at de tradisjonelle forhandlingene og konfliktene rundt utbygging og jordvern var nærmest borte. For alle parter var regionplanen en grunnleggende premiss på tross av en lokalpolitisk skepsis til denne formen for rammer for lokale beslutninger.

Vi forholder oss til den regionale "avtalen". Politiker

Gårdbrukernes holdninger til jordvern har endret seg. Tidligere var de klart imot utbygging, men nå er mange interessert i å selge.

Før var vi utskjelt for å bygge på god jord. Nå må vi ordne køen av folk som vil ha jorda si bygget ut.
Rådmannen

Gjeldende kommuneplan legger opp til høy tetthet i kommunesenteret i tråd med fylkesdelplanen. Dette medførte en diskusjon om såpass høy tetthet fører til ønsket bokvalitet. Informantene peker på at det er et paradoks at man tillater boligutbygging på svært store tomter på gårdstun, mens tettheten er høy i kommunesentret. Det er to mindre tettsteder i kommunen som er et slags nærsentrum for landbruksområdene. Kommunen har ønsket å styre disse ved å legge tilrette for en viss boligbygging. Det ble argumentert med behov for et visst befolkningsgrunnlag for å sikre skolen og nærbutikken. Et boligområde ble tatt ut av planen fordi fylkesmannen hadde merknader til dette.

Bondelagets høringsuttalelse til den gjeldende planen pekte på at det var lagt ut for store arealer til boligbygging. Jordvernforeningen uttalte at det ikke kan aksepteres at god jord blir brukt til bolig- og næringsområder, og at fortetting i eksisterende boligområder og bygging rundt jernbanen må prioriteres. Kommunen skal nå revidere kommuneplanens arealdel. Det legges ikke opp til mange nye planlagte byggeområder, fordi de som allerede ligger inne i den

gjeldende planen antas å være tilstrekkelig framover. Dette viser tydelig at det var lagt ut relativt store utbyggingsområder i den gjeldende arealplanen i kommunen.

Ett område syd for kommunesentret var kontroversielt. I følge administrasjonen var det meningen at avgrensningen på kommuneplankartet skulle følge avgrensningen i fylkesdelplanen. Som følge av en grovtegnet fylkesdelplan ble avgrensningen på byggeområde i kommuneplanen satt "feil" i den forstand at kommunens avgrensning ikke samsvarte med regionplanens. Kommuneplanen angir et noe mindre byggeområde enn i regionplanen. Et reguleringsplanforlag dekker imidlertid et enda større areal enn i både kommuneplanen og regionplanen. Differansen oppgis til mellom 6 – 20 daa av de ulike aktørene. Ved å følge avgrensningene på kartene ville grunneier sitte igjen med et smalt stykke av eiendommen, og reguleringsplanforslaget forholder seg til eiendomsgrensene. Både kommunens administrasjon og fylkesmannen mente at avgrensningen i planer ikke kunne tolkes så absolutt og at dette hindret god lokal arealutnyttelse på en eiendom. Denne utvidelsen av byggeareal vakte stor diskusjon. Det lokale bondelaget mente at det var svært uheldig at man overskred planlagt byggegrense i regionplanen, og så på dette som en viktig prinsippsak om kommunens evne til å forvalte jordvern. Også lokale politikere definerte saken som en prinsippsak. I skrivende stund er ikke reguleringsplanens videre skjebne avgjort.

Dilemmaet i kommunen er at all utbygging vil skje på dyrket mark enten den skjer spredt som bygging på tun eller som tettstedsutvidelser. De sterkeste jordvernere mener derfor at utbygging bør skje i andre kommuner. De reelle avveiningene mellom bruk og vern i kommunens arealdel baserer seg likevel på at de som ønsker det bør få bosette seg i kommunen, og ikke være henvist til andre kommuner for å skaffe seg bolig.

Landbruksplaner

Kommunen har utarbeidet en landbruksplan for perioden 2002-2013. I landbruksplanen pekes på utfordringene knyttet til å opprettholde landbruksdrift, ta vare på kulturlandskapet, redusere landbruksforurensning og å tilrettelegge for landbruksrelatert næringsvirksomhet. Planen tar opp bolig- og næringsutvikling i LNF-områder, herunder omdisponering av areal til bolig nummer to og tre på gården, fradeling av bolighus og hele tun i sammenheng med videresalg av jordbruksarealer og bruk av tomme og fradelte driftsbygninger til nye formål.

Det heter i planen at godkjenning av bolighus nr to eller tre på gårdene skal vurderes i forhold til bruksstørrelse og driftsomfang. "Bygging av fleire bustadhus krev areal og er ei økonomisk belastning – også ved kvart eigarskifte. Eit bustadhus på eit gardsbruk skal først og fremst vera for dei som driv garden, og ikkje for einkvan som kjenner tilknytning til garden." I forbindelse med generasjonsskifte vil det ofte være behov for to eventuelt tre boliger på eiendommen for å sikre en kontinuerlig og forsvarlig drift av eiendommen. Det er også et mål å skjerme bolighus fra ulemper ved aktiv landbruksdrift. Kommunen vil derfor ha en restriktiv holdning til fradelinger av hus, også fradeling av ubebygd areal som skal brukes til tomter, heter det i planen. Likevel er fradelinger av tun blitt stadig vanligere de siste årene. Vanlig størrelse på disse tunene er på 2- 5 daa og eiendommene blir fritt omsettelige. Grunnen til at man likevel aksepterer slike fradelinger er fordelene ved at nabobruk får styrket driftsgrunnlaget.

4 % av landbruksbyggene står tomme fordi det blir bygget nye driftsbygninger, landbruksdriften lagt om eller gårdsdriften lagt ned.²⁰ Dette oppfatter de kommunale landbruksmyndighetene som et problem. På den andre siden gir ledige lokaler oppstartsmuligheter for ny virksomhet. For mindre virksomheter kan dette fungere greit ved at problemene for tilgrensende landbruksdrift normalt vil være små.

Måten å starte opp på kan imidlertid bli et problem for virksomheten selv. Dersom driften vokser vil det være økende behov for lager, parkeringsplasser og nye bygg. Dette krever kommunal godkjenning, og kommunen ønsker i prinsippet å ha en restriktiv holdning til dette. Dette kan medføre vansker for en del bedrifter.

Kommunens holdning er derfor at den er åpen for at eldre driftsbygninger tas i bruk til næring, men at den er restriktiv til oppføring av nye bygg. Landbruk skal være hovednæringen i LNF-områder og kommunen skal være tilbakeholden med å tillate omdisponering av jord til utvidelse av alternative virksomheter. Ved bruksendringer skal søkeren gjøres oppmerksom på at det kan være vanskelig å få tillatelse til nye bygg.

Andre planer

Kommunen hadde nylig utarbeidet en plan for høyere utnyttelse av sentrumsområdene. Sentrumsområder har tradisjonelt vært relativt lavt utnyttet.

²⁰ Landbruksplanen oppgir at i 1999 var 43 av 1048 driftsbygninger med totalt 7 300 kvm bygningsflate ikke i bruk. Dette tilsvarer 2,4 % av den totale bygningsflaten og 4 % av antallet driftsbygninger.

Da jeg kom til kommunen for åtte år siden var sentrum helt åpent. Jeg sa til rådmannen at de måtte bygge i sentrum. Han trakk på det, og lurte på hvem som var villig til å investere der. Han mente det var liten interesse i markedet fordi en leilighet ville koste like mye som en villa. Men nå skjer det likevel. Det bygges i fem etasjer der.

Informant jordvernforeningen

Våre informanter pekte også på en ny trend i boligbyggingen. Flere ønsker nå en bolig i tettstedet fremfor en kårbolig på gården når neste generasjon overtok driften.

3.1.2 Spredt utbygging

Kommunens administrasjon er generelt skeptisk til bygge- og anleggs-tiltak i strid med planlagte byggeområder. Reguleringsplanforslag i LNF-områder kan heller ikke regne med å bli godkjent. Det er likevel politisk variasjon når det gjelder forholdet mellom utbygginger og planer i akse der høyrepartiene er mer grunneierorientert og uttrykker mer vilje til å si ja til grunneierinitiert utbygging enn venstrepartiene.

Kommunen er også svært restriktiv til fradelinger på landbrukseierdommer, men kan gi tillatelse til utbygginger av boliger nødvendig for gårdsdriften ut i fra bruksstørrelse og driftsomfang. Nye boliger uten fradelte tomter har imidlertid relativt lav markedsverdi. Landbruksplanen legger premisser for dispensasjonspraksisen, og kommunen følger opp denne planen. Generelt er det imidlertid slik at fylkesmannen er noe strengere i skjønnsutøvelsen, og i en del tilfeller er påklagede vedtak om dispensasjon omgjort av settefylkesmann.

Tabell 3.1 *Nedbygd areal i landbrukskommunen og prosentvis fordeling av dette utenfor tettsted, andel nedbygd på jordbruksareal og andel tettstedutvidelser.*

År	I alt (m ²)	Utenfor tettsted (%)	Nedbygd på jordbruksarealer (%)	Tettstedsutvidelser (%)
1994	13 357	24,8	12,9	13,9
1995	15 508	24,5	14,1	17,9
1996	20 949	26,0	15,9	26,4
1997	20 772	49,1	24,3	10,7
1998	20 663	55,0	36,3	8,3
1999	27 025	55,8	43,1	9,6
2000	17 301	51,7	25,2	7,5
2001	20 969	51,5	43,5	12,7
2002	24 700	46,6	25,7	26,3
Sum	181 244	44,4	28,3	15,0

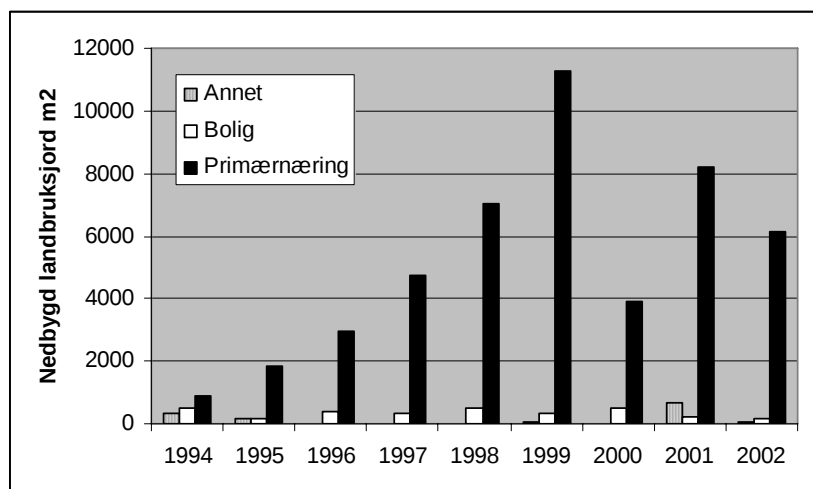
Tabell 3.1 viser antall m² fysisk nedbygd areal for alle markslagstyper i hele kommunen per år for perioden 1994-2002²¹, og prosentandel av denne nedbyggingen fordelt på nedbygd mark utenfor tettstedsgrensen 2003, nedbygd jordbruksarealer og tettstedutvidelser. Det er viktig å minne om at nedbygd mark er det fysiske nedbygde arealet som dekkes av bygningskroppens grunnflate.

Tabellen viser at omfanget av nedbygd areal varierer mellom 13 357 (1994) og 27 025 (1999) m². Generelt viser tabellen at det er store variasjoner mellom år, men samtidig er det en trend mot økende nedbygde arealer øker over tid. Årene med lavets omfang av nedbygde arealer er representert i første halvdel av tidsperioden, mens høyt omfang er representert i andre halvdel. Andelen av nedbygd areal i kommunen utenfor tettsted viser at dette har variert mellom 49,1 og 55,8 % etter 1997. De tre tidligere årene har omfanget spredt utbygging vært vesentlig lavere (24,5 – 26, 0 %). Denne kan tyde på at omfanget av spredt utbygging har økt over tid, muligens som følge av økt etterspørsel av boliger etter boligkrisen på slutten av 1980-tallet. Andelen av nedbygde jordbruksarealer følger i hovedsak samme mønster som nedbygd areal utenfor tettsted generelt. I motsetning til dette viser omfanget av tettstedutvidelser et annet mønster. Tettstedutvidelser hadde størst omfang i begynnelsen og slutten av tidsperioden.

²¹ Tidsavgrensningen er bare av pragmatiske grunner fordi det er denne perioden vi har data av akseptabel kvalitet for.

Samlet sett har dette medført en nedbygging av 181 244 m² eller 20 138 m² per år. Våre tall er bygningers grunnflate, og sier ikke noe om omfanget av areal tatt ut av landbruksproduksjon. Det er vanskelig å anslå hvor mye denne fysiske nedbygging faktisk medfører av båndlagt landbruksareal til andre formål.²² I gjennomsnitt ligger 44,4 % av den nedbygde marken utenfor tettstedsgrensen fra 2003. Andelen av nedbygd mark utenfor tettstedsgrensen har økt over tid fra rundt ¼ først i perioden til rundt ½ de seneste årene. Parallelt med dette har andelen av nedbygd jordbruksarealer av all mark som nedbygges økt. For hele perioden er 51 284 m² nedbygd. Dette utgjør i gjennomsnitt 5 698 m² jordbruksareal per år, 96 % av dette er fulldyrket jord. Tettstedutvidelser står for 15 % av nedbygd areal. Andelen varierer mye mellom årene (26,4 % - 7,5 %), og de er vanskelig å se et mønster om at økt andel av nedbyggingen er som tettstedsutvidelser.

Figur 3.1 *Fysisk nedbygde jordbruksarealer utenfor tettstedsgrense per 1.1.2003 i landkommunen etter byggeformål.*



Figuren viser at det er primærnæringsbygg som i hovedsak står for nedbyggingen av jordbruksarealer i landbrukskommunen utenfor tettsteder. Omfanget av fysisk nedbygd areal økte jevnt fram til 1999,

²² Vi kan imidlertid gi en illustrasjon. Fradelt gjennomsnittlig tomtestørrelse for perioden er 5,9 daa. Et anslag om nedbygd areal basert på gjennomsnittlig grunnflate på 100 m² for hver bygning for denne gjennomsnittlige tomtestørrelsen ville medføre at 10 690 daa jordbruksarealer er bygd ned i kommunene i løpet av 9 år. Dette utgjør 1 188 daa per år. Dersom størrelsen ville være 1 daa per bygg vil omfanget være 201 daa per år.

men har etter 1999 falt i omfang, riktignok med store ulikheter mellom år framfor et bestemt mønster.

Nedbygd jordbruksareal i og utenfor tettsted viser at 27 145 m² eller 35 % av all nedbygd landbruksjord bygges ned innenfor tettsteds- grensen og 51 284 m² eller 65 % bygges ned utenfor.

3.1.3 Aktørene og deres rolle i jordvernsaker

Vi har spurt informantene hvor viktig de oppfatter de ulike aktørene i jordvernsaker. Se Tabell 3.2. De fleste har nevnt fylkesmannen og bønder som grunneiere som viktige i jordvernsaker. Mange har også nevnt lokalpolitikere, kommuneadministrasjonen og bondeorganisasjoner som viktige, mens få har nevnt lokale utbyggere og jordvernforeningen.

Tabell 3.2 *Viktige aktører i jordvernsaker i landbrukskommunen*

Informantene	Viktige aktører
De fleste har nevnt	Bønder/grunneiere Fylkesmannen
Mange har nevnt	Lokalpolitikere Kommuneadministrasjon Bondeorganisasjoner
Få har nevnt	Lokale utbyggere Jordvernforening

Bønder og grunneiere

De fleste av informantene mener at bønder og grunneiere har blitt mer interessert i å selge jorda til utbyggingsformål, spesielt de med gårder nær tettsteder, og der det ikke er noen som vil overta gården.

Før forhandlet vi for å få til utbygging. Nå kommer de for å få bygget ut. *Lokalpolitiker*

Det vil alltid være et visst press fra grunneiere. De kunne tenke seg å selge for å tjene penger. Det er kortsiktige perspektiver. *Ansatt i kommuneadministrasjonen*

Hadde gårdbrukerne fått det som de ville, hadde hele kommunen og regionen vært bygget ned. *Lokalpolitiker*

Kommunen er positiv til bruk av bygninger, men mener at det kan oppstå problemer dersom ny virksomhet er for stor i forhold til gårdsriften. Det påpekes at det er mye innsatsvilje, kreativitet og aktivitet til å starte nye bedrifter i landsdelen. Dilemmaet for kommunen er å sette grenser når tilleggsnæringen blir stor. Også bondelaget erkjenner et dilemma ved at de på den ene siden organiserer medlemmer som ønsker å bygge ut, men på den andre siden inntar prinsipielle standpunkter for ivaretagelse av jordvern hensyn.

Kanskje det er slik at halvparten vil selge, halvparten ikke. Ikke så rart, vi er vel glade i penger alle sammen. Jeg synes det er greit å si nei som tillitsvalgt i bondelaget.

Når foreningen engasjerer seg i saker, kan det oppstå vanskelige situasjoner for de tillitsvalgte i organisasjonen.

De er omgangsvenner, og jeg sier jeg ikke vil dem til livs, men det er prinsippet. Ungene vil ikke overta.

Fylkesmannen

Rammene for nye byggeområder er i stor grad satt av fylkesdelplanen for byutvikling. Denne planen refereres til som en viktig plan, og planen benyttes som grunnlag for å fremme innsigelser. Den regionale planen har langt på vei avklart konfliktene mellom byggeområder og jordvern, mens problemet nå sett fra fylkesmannens side er hvordan landbruksbygdene skal utvikle seg. Fylkesmannen har ikke ønsket utbygging av nye småtettsteder i form av nye "satellitter" utover satellitter de har akseptert i kommuneplanen.

Kommunen har en sentral rolle i forhold til spredt utbygging gjennom dispensasjoner. Fylkesmannen har imidlertid pålagt noen av dispensasjonene. Fylkesmannen mener det er lokalpolitisk vilje til å gi dispensasjoner og at det er et særlig problem i forhold til nye næringer på jordbruksarealer. Prinsipielt ønsker fylkesmannen å være positive til binæringer. Problemet er at virksomheten kan bli for stor.

Det kan begynne som et lite bilverksted, så blir det en suksess og det blir ønsket om utvidelser. Vi ønsker jo at det skal gå godt, men det er problematisk hvis det går for godt. Vi ønsker ikke å si nei. Men det er et bit-for-bit "tyranni".

Fradeling av bolig nummer to eller tre blir en sak for fylkesmannen. Dersom det bare søkes om bygging, er det en sak for kommunen. Vurderingen av om det er behov for bolig nummer to eller tre knyttet

til stedbunden næring er problematisk og tuftet på skjønn mener fylkesmannen:

For noen gårder er det et stort behov for sesongarbeidskraft. Politikerne ønsker å være romsligere enn det fylkesmannen er. Det er snakk om hvor terskelen skal ligge. *Fylkesmannen*.

Et annet eksempel på problematiske enkeltsaker er tidligere fradelte boligtomter som ikke har blitt bebygget. Eiendomsne kan ha en klar forventning om det skal være lov å bygge på slike ubebygde parseller. Igjen er kommunene generelt mer liberale, mens fylkesmannen er mer streng. Fylkesmannens oppgave er at landbrukskommunen "vår" ikke skiller seg ut ved å ha en spesielt liberal praksis.

Lokalpolitikere

Jordvern er et aktuelt og omdiskutert tema i lokalpolitikken, og ulike syn på jordvern mellom Høyre/Fremskrittpartiet og de andre partiene er trukket fram som viktig i fordeling av politiske verv. I teknisk utvalg som behandler enkeltsaker, er disse de politiske skillelinjene tydelige:

Fire sa ja, fem sa nei og Ap-representanten som satt i midten la premissene for politikken. *Lokalpolitikker*

Fylkesnivået spiller en stor rolle i arealplanleggingen gjennom den regionale planen for byutvikling. Selv om denne planen blir lagt til grunn for arealforvaltning av lokalpolitikkerne, er man ikke alltid enig med fylkesmannen:

I kommuneplanen har vi fått de arealene vi trenger. Vi følger det langsiktige i planen, men vi er alltid i klammeri med fylkesmannen. *Lokalpolitikker*

Vi aksepterer regionplanen, og vi er bundet av den. *Lokalpolitikker*

Samtidig mener lokale "vernepolitikere" at regionplanen er for ekspansiv og tar for mye jord. Rammene lagt i regionplanen har medført at den kommunale arealplanleggingen i mindre grad er en forhandlingsarena utover tildels opphetete diskusjoner om mer presise lokale avgrensninger enn det regionplanen angir. Noen spørsmål gjenstår imidlertid.

For noen lokalpolitikere har det vært viktig å sikre boligtomter i småtettstedene for å sikre skoler, handel og service og unngå at kommunen blir en tom "amerikansk prairie".

Det er også skepsis til boliger i landbruksområder som følge av et økende konfliktnivå mellom beboere og landbruket med hensyn på støy og lukt.

Lokalpolitikerne uttrykker sterk støtte til jordvern, men det er likevel klare forskjeller. "Vernepolitikerne" mener at langsiktig ressursforvaltning har blitt et viktigere argument. For disse politikerne står hensynet til drivverdige jordbruksområder sentralt. De tomme bygningene som blir stående igjen etter "slakt" av gårdsbruk trekkes frem som et problem. Dette viser at landbruket er lite tjent med en utvikling av landsbygda i retning av boligområde på grunn av det økende konfliktnivået mellom jordbruk og bolig. Lokalpolitikerne ønsker derfor at bygningene tas i bruk til næringsvirksomhet fremfor bolig.

Det påpekes samtidig det paradoksale i at mye av det som nå bygges til primærnæringsformål bygges på dyrkbar jord.

Gris og høns er ikke ute og trenger derfor heller ikke bygninger på jordbruksarealer. Disse kunne bygges på fjellarealer i nabokommunen, og så kunne de reise og fore! *Lokalpolitiker*

Den mer liberale fløyen trekker fram at jordvernet er svekket fordi mange gårdbrukere ikke lenger ønsker å drive gårdsbrukene, og at mat kan produseres uavhengig av jord, bl.a. på steinull.

Problemet med jordvernet er jo at vi produserer for mye av alt. Vi ser at mange selger gårdene sine og at antallet bruk går ned. Men jorda er jo der, og det er mat til alle. *Lokalpolitiker*

Jorda er ikke så viktig lenger. Det er utrolig hva de produserer i andre medier. *Lokalpolitiker*

Samtidig erkjennes det at det er spesielt viktig med jordvern i deres egen kommune fordi jord og klima er godt egnet til landbruk.

Det [jordvern] er noe annet langt oppe i fjellene. Der skjønner jeg ikke vitsen. *Lokalpolitiker*

Hos mer liberale politikere påpekes det at grunneiers ønsker påvirker deres holdning til ønsker om spredt utbygging.

Det er ingen politisk oppslutning om spredt utbygging. Vi er prinsipielt imot fragmentering i landbruket. Men eiendomsretten står sterkt. *Lokalpolitiker*

Denne fløyen vektlegger også gårdsdriftens behov for nye bygninger, bl.a. for nye driftsformer og husrom for innleid arbeidskraft på enkelte gårder. *Lokalpolitiker*

Kommuneadministrasjonen

Fra administrasjonens side blir det påpekt at landbruk er en viktig næring i kommunen og at den som næring driver godt. Kommunen ønsker derfor også å legge tilrette for denne næringen.

Rådmannen påpeker at kommunen i prinsippet ikke ønsker spredt utbygging, men at enkelte mindre tettsteder trenger utvidelsesmuligheter og at det er riktig å styrke lokalsamfunnene av hensyn til å opprettholde et aktivt landbruk.

Administrasjonen påpeker at det er et kontinuerlig trykk for utbygging på jordbruksarealer i kommunen. Dette presset fører til at de må føre en restriktiv og konsekvent linje. Dersom de først begynner å "hulle", så drar det ene det andre med seg. Kommunen har utviklet en politikk der de er positive til nye bygninger, men restriktive til fradelinger. Administrasjonen ser også en tendens til at mange sender en ny søknad om bygging/fradeling som tidligere er avslått når det er nytt politisk styre. En ansatt uttrykker det slik:

Slipper vi fradelinger fri, er det en demning som brister.
Alle vet det. *Administrasjonen*

Videre er det problematisk med kjeden ledig bygning - etablering av næringsvirksomhet - behov for nye bygg. Denne kjeden møter et kommunalt ønske om flytting til næringsområder når virksomheten har nådd et visst omfang. Den positive holdningen til næringsvirksomhet i eksisterende bygninger bunner også i at bygging i regulerte næringsområder også vil føre til nedbygging av dyrket mark. Også byggeformålet til landbruk blir presset ved at ulike byggeformål blir definert som primærnæring for å få tillatelse for å bygge på jordbruksareal. Et eksempel er et sentralt beliggende bygg som i dag fungerer som forretningslokaler hvor en større varehuskjede selger landbruksutstyr, men der det opprinnelige ble søkt om oppføring av et redskapshus.

I kommuneadministrasjonen mener de at de er lojale overfor statlig arealpolitikk. Det er imidlertid nye politiske signaler, og et påfølgende "statlig lausslepp" ved at fylkesmannens innsigelser begrunnet med jordvern ikke har blitt tatt hensyn til av Miljøverndepartementet. Kommunen oppfatter seg også som plantro til plansystemet i den forstand at private reguleringsplanforslag på tvers av planen som hovedregel blir avvist i LNF- områder. Denne praksisen er velkjent og

informantene fra kommuneadministrasjonen hevder at byggetrykket har blitt mindre som følge av dette.

Industrialiseringen av landbruket skaper problemer og ulikheter i saksbehandlingen. Bør for eksempel kommunen kreve reguleringsplanlegging av store utbygginger innen primærnæringen, er et spørsmål de stiller seg. I andre næringer ville de helt klart ha gjort det.

Det er ingen i kommunen som systematisk påklager vedtak ut ifra jordvern hensyn. Klagene er stort sett søkere som har fått avslag på byggesøknader. Fylkesmannen har i enkelte tilfelle påklaget kommunale vedtak, men administrasjonens samhandling med fylkesmannen oppfattes som grei.

Bondeorganisasjon

Bondelaget nevnes som en aktør av flere informanter, men organisasjonen er ikke aktiv i mange enkeltsaker. På plannivå er lokale bondelag aktive i byggegrenser mot LNF- områder. Bondelaget som landbruks- og grunneierorganisasjon preges imidlertid av en ambivalens i byggesaker. Problemet for organisasjonen er at mange gårdbrukere (og medlemmer) ønsker å selge tomter, samtidig som organisasjonen prinsipielt er for jordvern som grunnlag for å drive landbruksnæringen. Løsningen er at de i mindre grad er opptatt av enkeltsaker enn av plansaker. Bondelaget oppfatter ikke at jordvern står særlig sterkt i kommunen og henviser til saken om utvidelse av byggegrenser i kommunale planer i forhold til regional plan. Bondelaget er skeptisk til at kommunen får ansvaret for jordvern og ser på fylkesmannen som garantist for dette. Det uttrykkes også skepsis til spredt utbygging. For jordbruksnæringen er boliger vanskelige naboer.

Vi får klager på bråk og lukt. Store bruk må få pløye etter klokken 11 om kvelden. Særlig nye eiere er et problem. Spredt utbygging er bare begynnelsen på videre utbygging. De må ikke få en eneste centimeter.
Bondelaget

Bondelaget har kontakter til lokalt politisk parti og ”trykker på” fylkesmannen. Det er liten kontakt til andre interesseorganisasjoner.

Jordvernforeningen

Jordvernforeningen nevnes som aktør av enkelte informanter. Den organiserer særlig bønder, men også andre med jordverninteresse er med. Foreningen har i enkelte saker et avvikende syn enn bondelaget. Debatten om nedbygging av primærnæringen har jordvernforeningen,

men ikke bondelaget tatt opp. Jordvernforeningen er en regional organisasjon, mens bondelaget også har lokale lag. Foreningen har i særlig grad fokusert på den regionale planen som de mener ikke går langt nok i jordvernhensyn. De er også bekymret for at de planlagte byggearealene blir raskt utbygget av kommunene slik at planen i praksis ikke har et 40 års perspektiv. Selv om jordvernforeningen oppfattes å ha en mindre aktiv rolle i kommunal planlegging, synes det som om foreningen har en viss diskursiv rolle som leverandør av argumenter. Få saker påklages av miljø- eller jordvernorganisasjoner.

Lokalt næringsliv

Lokalt næringsliv nevnes som aktør av enkelte informanter. Det påpekes at lokale husbyggerfirmaer sammen med grunneiere utvikler boligprosjekter. Næringslivet oppfattes imidlertid ikke som førstebeveger i byggesaker. Det er grunneierne som oppfattes som det.

Aktører som i liten grad nevnes

Næringsforeninger er ikke nevnt som aktør. Heller ikke miljøorganisasjoner. Det er ikke noe lokallag for miljøvern i kommunen, og fylkeslag i naturvernorganisasjonen forteller at de ikke har kapasitet til å følge opp i hver kommune. På fylkesnivå fortelles det at de aktivt står sammen med bondelaget i jordvernsaker. Organisasjonen er opptatt av at de i enkeltsaker blir ”koblet av” fordi medvirkningen er forbeholdt plansaker.

3.1.4 Allianser og samarbeid

Debatten om jordvern er rik og nyansert i kommunen. Dette er rimelig gitt den sentrale stillingen som landbruksnæringen har i kommunen, og kommunens rolle som forvalter av svært gode jordressurser i en region preget av sterk vekst. Landbruket i kommunene i regionen er blant de mest industrialiserte og effektiviserte jordbruket i landet. Det er også her en bred erkjennelse av at jordvern er viktig, men noe ulike oppfatninger om hvor viktig jordvern er, og om andre hensyn tilsier at jordvern ikke alltid skal ha forrang.

Argumentene for jordvern er for de fleste preget av det langsiktige *ressursargumentet*, spesielt av de aktive ”jordvernerne” i lokalpolitikken. For noen av politikerne svekkes jordvernet noe når gårdsbruk legges ned og at det produseres mye mat på nye måter mer uavhengig av matjorda. Det kan produseres vekster på andre medier enn jord, og dyrene kan gå innendørs i store bygninger, særlig dersom gjødselsproblemet kan løses gjennom tørkerier.

Næringsargumentene står sterkt hos de fleste sentrale aktørene. Dette er argumenter både for jordvern for å sikre en aktiv jordbruksnæring, men også å tillate bygge- og anleggstiltak nødvendig i landbruksnæringen. Hos ”jordvernpolitikere” og i bondelaget argumenteres det med at spredt boligutbygging ikke kan tillates av hensyn til jordvern. Disse påpeker behovet for å skille mellom bolig og næringsbygg. Det er klassiske argumenter der jordbruket påfører boligområder ulemper som støy, forurensning og lukt. Andre, både lokalpolitikere og i kommuneadministrasjonen, argumenterer for at et visst innslag av boliger er en forutsetning også i landbruksområder for å sikre grunnlag for små lokalsentra med skole og nærbutikk. Det er generelt en positiv holdning til næringsutvikling i det små hos initiativrike bønder som utnytter ledige bygningsressurser.

Det er også en debatt om kommunen i større grad bør sørge for å finne regionale løsninger på å finne utbyggingsarealer. Det stilles spørsmål om den oppvoksende generasjon i kommunen bør skaffes boliger utenfor kommunegrensen. Foreløpig er det imidlertid rådende politikk at det skal være et bredt boligtilbud tilpasset alle innenfor kommunegrensen, slik også den regionale planen legger opp til.

Kommunen har også andre næringer å ta hensyn til, men dette er mindre synlig i den lokalpolitiske debatten. Regionplanen og kommuneplanen har lagt tilrette nok arealer til utbyggingsformål slik at denne konflikten er avklart, dels utenfor den lokalpolitiske arenaen. Lokalpolitikere argumenterer imidlertid med at det ikke er strengt nødvendig å tilrettelegge for annen næringsvirksomhet ettersom næringslivet spiller liten skattemessig rolle:

Hvis selskapsskatten endrer seg, kan det bli interessant å legge til rette for næring pga skatteinngang.

Aktører utenfor kommunen oppfatter kommunen som ”midt på treet” i forhold til å være liberal med tillatelser til bygging på jordbruksarealer i den praksis som har vært de siste årene.

Det er ikke tydelige, klar definerte og aktive nettverk, men noen kontaktpunkter mellom aktørene er tydeligere enn andre. Det oppgis at bondelaget har kontakter til lokale politikere og at jordvernforeningen gjør stadige henvendelser til fylkesmannen. Interessefeltet er imidlertid knyttet til planlagte utbyggingsfelt, ikke den spredte utbyggingen. Her trekkes bondelaget i to retninger, mange bønder ønsker å selge samtidig som spredt utbygging oppfattes som trussel for gårdsdrift. Det er en rekke uformelle møteplasser som er viktige for argumenter og diskusjon av jordvern både internt og eksternt. Jordvernforeningen har bidratt til dette som favner både bønder og

miljøvernere. Det har også vært arrangert konferanser og seminarer om jordvern, men det nevnes likevel nokså indirekte av informantene. Det mest tydelige er allikevel at det er den hierarkiske styringsstrukturen som er viktig og at det er statlig styring gjennom klager og innsigelser som oppfattes av jordvernerne som helt nødvendig for å holde jordvernfanen høyt.

3.2 Bygdekommunen

Kommunen er en arealmessig og befolkningsmessig en stor kommune på indre Østlandet. Det bor i overkant av 30.000 innbyggere i kommunen, i regionen er det et rundt 150.000 innbyggere og fire større byer. Befolkningsveksten i kommunen er beskjedent: en årlig befolkningsvekst på rundt 0,3 %. Kommunen dekker 1280 km² som kan deles inn i tre arealtyper i lavereliggende og svært fruktbare jordbruksområder, fjellområder og en randsone mellom fjell og jordbruksområder. I 1999 var det seks tettsteder i kommunen der rundt 45 % av kommunens innbyggere bodde. Til sammenligning bor ca $\frac{3}{4}$ av hele landets befolkning i tettsteder. I tillegg til disse seks tettstedene er det en rekke mindre bebygde fraktaler – eller ansamlinger av bygninger – i kommunen.

Landbruk er en viktig næring i kommunen som er blant landets største jordbrukskommuner. Jordbruksarealet dekker 187 000 daa, og 90 % av dette er fulldyrket. De naturgitte forholdene for landbruk er varierende. De beste arealene er blant de aller beste jordbruksarealer i Norge hvor det dyrkes krevende jord- og hagebruksvekster. I høyereliggende områder produseres gras. Husdyrproduksjon er også viktig i kommunen, særlig gris og kylling. Gjennomsnittlig jordbruksareal per gård er 120 daa, noe som er i nærheten av gjennomsnittet for Norge. Det er imidlertid store forskjeller mellom relativt få og store gårder, og mange småbruk. Noe mer enn 50 % av gårdsskogene er av høy bonitet. Samlet sett er imidlertid skogen i kommunene av lavere bonitet bl.a. som følge av høyereliggende skogsområder opp mot snaufjellet. Det er ca. 5000 hytter i disse fjellområdene.

Kommunen har en utviklet treforedlings- og næringsmiddelindustri. Rundt 30 % av kommunens sysselsatte er knyttet til disse næringene samt landbruksforvaltning og -undervisning. Næringslivet er landbruksorientert, og dermed også sårbart for de samme markedsbetingelsene og konjunkturrendringer. Det var bl.a. en dramatisk tilbakegang av arbeidsplasser tidlig på 1990-tallet. Dette gav utgangspunktet for en strategisk næringsplan i kommunen.

Effekten av næringsplanen er usikker, men senere er en rekke bedrifter med regionalt og nasjonalt nedslagsfelt etablert i kommunen.

Kommunen gjennomførte en omorganisering i 2003. Den politiske organiseringen består i dag av tre komiteer, hver med syv medlemmer, og et kommunestyre med 42 medlemmer. Det politiske flertallet i kommunen ønsket å beholde landbruksnemnda som eget organ, på tross av at nemndas oppgaver i et forslag til ny organisasjonsmodell var lagt til en av de nye komiteene.

3.2.1 Planstatus

Arealplaner

Kommunen vedtok en generalplan i 1983, og har senere revidert denne planen fire ganger. I tre av kommuneplanene har det vært vedtatt arealdeler. Disse arealplanene har vært ulike både i organisering og utforming. Den første arealplanen delte kommunen inn i rundt 30 plansoner på bakgrunn av skolekretser, den andre planen delte kommunen inn i 12 plansoner, og den tredje og gjeldene arealplan omfatter planlagte byggeområder og 50 mindre områder hvor spredt boligbygging (SB-områder) for inntil seks boliger skal være tillatt.

I alle kommuneplanene har en spredt og desentralisert bosettingsstruktur og jordvern vært svært viktige lokalpolitisk mål. Skolekretser/skolestedstrukturen er sett på som en grunnpilar²³ i å sikre kommunens mange småsamfunn. I arealplansammenheng har både planlagte byggeområder i alle deler av kommunen, og en positiv holdning til spredt boligbygging vært viktige virkemidler i arealplanlegging. Dette har medført store arealkonflikter mellom statlige myndigheter som skal forvalte nasjonal arealpolitikk og kommunens arealpolitikk. Konfliktene omfatter både arealplanlegging i forhold til målet om redusert transportarbeid²⁴ og jordvern. Jordvern i arealplanleggingen har vært særlig vanskelig i kommunens viktigste jordbruksområder – dette er også blant landets beste jordbruksarealer. Konflikter mellom stat - kommune var også en grunn til at kommunen ikke utarbeidet arealplankart til kommuneplanen en periode.

²³ I den siste kommuneplanen er det oppgitt at det er 33 skolesteder for grunnskolen i kommunen. Skolestrukturen er imidlertid under endring mot færre skolesteder. Informantene fra kommunen oppgir at det er knyttet svært sterke konflikter til nedleggelse av skolen. Det er også eksempler på at lokalsamfunn velger å drive skolen selv.

²⁴ Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging.

Landbruksplaner

Landbruksplanen for kommunen ble vedtatt av kommunestyret i april 2001 etter at statlige landbruksmyndigheter oppfordret kommunene til å sette i gang med tiltaksrettet landbruksplanlegging. I kommunens landbruksplan er arbeidet med jordvern gitt høy prioritet. Gjennom ”Prosjekt arealforvaltning i pressområder” er både dyrket og dyrkbar mark klassifisert etter dyrkingsmuligheter, og denne klassifiseringen skal være et virkemiddel for å sikre og prioritere produksjonsarealer i forhold til utbyggingsønsker.

Andre planer

Det er få andre planer enn areal- og landbruksplanene som har direkte relevans som politiske føringer for jordvern. Kommunes miljøplan fra 2001 fokuserer i første rekke på en mer miljøvennlig landbruksproduksjon, og henviser til arealplaner når det gjelder jordvern. Et unntak er skoleplanene som indirekte har betydning for jordvern fordi skolestrukturen blir sett på som særdeles viktig i den desentraliserte bosettingsstrukturen i kommunen. Dette legitimerer også spredt utbygging. Skoleplanen kan dermed sies å være et uttrykk for den lokalpolitiske holdningen om spredt utbyggingsmønster som gjen-speiler seg i arealplanene. Rollen til skolestrukturen og skoleplanen som bygdepolitisk virkemiddel ser imidlertid ut til å miste posisjon. Lokalpolitikere oppgir at ”Rattsø har ødelagt skolestrukturen” og ”lokalsamfunn og skole er tapte saker”.

3.2.2 Spredt utbygging

Alle informantene mener at kommunen har en positiv holdning til dispensasjonssøknader. Lokalpolitikerne oppgir at i utgangspunktet er man positiv til dispensasjoner så fremt ikke veg- eller landbruksmyndigheter vil hindre muligheter for et nytt bygg ut i fra trafikk-sikkerhet²⁵ (avslag på avkjøringssøknad) og jordvern (klage). Arealplanen trekkes ikke fram som sentralt argument. Fra fylkesmannembetet oppgis det at det er en holdning i kommunen om at folk får bygge der de vil – og ikke der arealplanene legger opp til bygging. Det er derfor mange dispensasjonssaker i kommunen, og de fleste blir innvilget. Kommunens administrasjon oppgir at hele 90 % av søknader om dispensasjon fra arealplanen blir innvilget. Andel av søknader om tiltak i LNF-områder knyttet til nybygg som ble innvilget

²⁵ Vegmyndighetene har myndighet til å avslå og innvilge avkjøringer til riksveger.

ved dispensasjon²⁶ var i 2002 81 % og i 2003 59 %. Avslagsprosenten var for samme år hhv 6 og 9 %.

Tabell 3.3 *Nedbygd areal i bygdekommunen og prosentvis fordeling utenfor tettsted, nedbygd på jordbruksarealer og tettstedsutvidelser.*

År	Kommunen (m ²)	Utenfor tettsted (%)	Nedbygd på jordbruksarealer (%)	Tettstedsutvidelser (%)
1999	28 330	64,3	8,2	0
2000	34 270	73,2	14,1	0
2001	27 419	65,9	9,6	0,4
2002	24 157	67,1	16,3	0,8
Sum	114 176	67,4	12,0	0,3

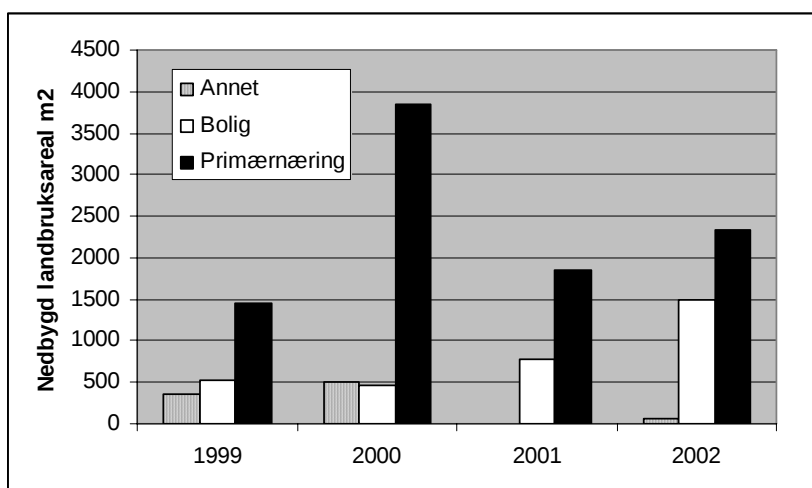
Tabell 3.3 viser antall m² fysisk nedbygd areal for alle markslagstyper i hele kommunen per år for perioden 1999-2002, og prosent av denne nedbyggingen fordelt på areal utenfor tettstedgrensen fra 2003, andel nedbygd jordbruksarealer og andel nedbygging som er tettstedutvidelser. Tabellen viser at det er en jevn nedbygging av alle markslag i tidsperioden. Omfanget av nedbygd areal i kommunen har variert mellom 24 157 og 34 370 m². Det er ikke et klart mønster for nedbygd areal i perioden, noe som kan skyldes at det er en for kort tidsperiode til å identifisere et mønster, eller at tilfeldige byggeprosjekter eller opphoping av byggeprosjekter kan forklare årsvariasjoner. Også tall for nedbygd areal utenfor kommunen og nedbygd jordbruksarealer viser også slike sannsynligvis tilfeldige årsvariasjoner. I kommunen har omfanget av tettstedutvidelser vært liten (0,0 – 0,8 %). Samlet sett ble 114 176 m² mark nedbygd i perioden, noe som utgjør 28 544 m² per år. Tallene for nedbyggingen av den fysiske nedbygde marken som blir dekt av bygningskroppens grunnflate.²⁷

²⁶ Tom. 2002 gjaldt spørsmålet alle søknader om dispensasjon, fom. 2003 kun dispensasjoner knyttet til nybygg

²⁷ Et anslag kan gjøres på to måter. I gjennomsnitt er hver utskilte tomt til annet formål enn landbruk i Ringsaker på 2 daa for tidsperioden. Et anslag som bygger på en gjennomsnittlig grunnfalte på 100 m² vil med et slikt utgangspunkt bety at 2800 daa for hele tidsperioden er i praksis medført nedbygd. Dette utgjør 700 daa per år. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til dette tallet. Ved å benytte seg av en gjennomsnitt tomtestørrelse på 1 daa vil tallet blir redusert til 285 daa per år.

Tabellen viser også at andelen av nedbygd areal utenfor tettstedet utgjør rundt 2/3 av alt areal som blir bygd ned. Det er ikke store variasjoner mellom årene (64,3 % - 73,2 %). Andelen av nedbygd jordbruksarealer er samlet 12,0 % for alle årene. Dette variere mellom 8,2 % og 16,3 % av alt nedbygd mark. 91 % av jordbruksarealet som blir bygd ned er fulldyrka jord. Samlet sett ble 13 665 m² jordbruksarealer bygget ned i tidsperioden. Andel av nedbygging som skjer som tettstedutvidelser er meget lav.

Figur 3.2 *Fysisk nedbygd jordbruksarealer utenfor tettstedsgrense 2003 i bygdekommunen etter byggeformål.*



Figur 3.2 viser at det meste av nedbygd jordbruksarealer blir nedbygd av byggeformål innen primærnæringer. Dette omfatter både våningshus og driftsbygninger. Samtidig viser figuren at nedbygging innen boligformål er en økende.

Nedbygd jordbruksareal i og utenfor tettsted viser at 316 m² eller 2 % av all nedbygd jordbruksareal bygges ned innenfor tettstedsgrensen og 13.655 m² eller 98 % bygges ned utenfor.

3.2.3 Aktørene og deres rolle i jordvernsaker

Vi har spurt aktørene om hvilke aktører/aktørgrupper som har størst betydning for jordvernet i kommunen. Dette er framstilt i Tabell 3.4

. Alle informantene oppgir lokalpolitikere, bønder i rollen som grunneiere og fylkesmannen blant de mest sentrale aktører.

Vegmyndighetene, fylkeskommunen, kommunens administrasjon,

landbruksnemnd og fylkeslandbruksstyret og næringslivet oppgis som sentrale av noen informanter. Ingen oppgir frivillige organisasjoner som viktige selv om enkelte trekker fram at bondelagene er sentrale i arealplanprosessene. Vi vil i de neste kapitlene konsentrere oss om de aktørgruppene som oppfattes som viktigst av alle informantene i jordvernsaker. Vi vil inkludere landbruksnemnda med lokalpolitikere, og fylkeslandbruksstyret med fylkesmannen.

Tabell 3.4 *Viktige aktører i jordvernsaker i bygdekommunen*

Informantene	Viktige aktører
Alle har nevnt	Bønder/grunneiere Fylkesmannen Lokalpolitikere
Nevnt av flere	Kommuneadministrasjonen Næringslivet Vegmyndigheter Fylkeskommunen Landbruksnemnda i kommunen Fylkeslandbruksnemnda

Fylkesmannen/landbruksmyndighetene

Fylkesmannen har mange formelle roller ovenfor kommunen. Dette betyr også at ulike deler av fylkesmannsembete er involvert i ulike sakstyper som berører utbygging på jordbruksareal. I dag er det landbruksavdelingen som har ansvaret for arealsaker etter plan- og bygningsloven og jordloven. Denne avdelingen er også sekretariatet for fylkeslandbruksstyret. I tillegg behandles også dispensasjonssaker i kommunalavdelingen. I denne sammenhengen er det primært rollene som statlig kontrollmyndighet, statlig landbruksmyndighet og som folkevalgt regionalt organ som er sentrale. De ulike informantene skiller ikke alltid mellom disse oppgavene. De ulike informantene nevner heller ulike oppgaver ved fylkesmannen avhengig av sin posisjon i forhold til fylkesmannens arbeidsfelter.

Alle informantene oppgir fylkesmannen til å være en viktig aktører i jordvernet både i relasjon til planlegging og enkeltsaker. I kommuneplansammenheng har fylkesmannen presset kommunen til å utforme mindre, avgrensede områder for spredt utbygging (SB-områder). Utgangspunktet for dette er at fylkesmannen ikke kunne godta et kommuneplankart som ikke presiserte områder for spredt utbygging når kommunen praktiserer dette. For lokalpolitikere og delvis

kommuneadministrasjonen er fylkesmannen en innsigelsesmyndighet til kommunal arealplaner. For jordvernere og bondelaget er fylkesmannen en sektormyndighet – en ”vaktbikkje” – for jordvern. I tillegg vil også fylkesmannen være en høringsinstans av kommunens dispensasjonsbehandling etter plan- og bygningsloven og jordloven. Synet på fylkesmannen rolle varierer dermed med aktørenes rolle i skjæringsfeltet mellom landbruk og utbygging. For noen – som kommunen – er fylkesmannen en hemske, for andre som er opptatt av jordvern – en forsikring om at jordvernet sikres mot lokale utbyggingsønsker. Generelt sett oppfattes hele landbrukssektoren – både landbruksnemnda i kommunen, fylkeslandbruksstyret og fylkesmannens landbruksavdeling – som garantister for jordvern ved at de følger statlige signaler om å styre jordvernet.

Lokalpolitikere

Alle lokalpolitikere oppgir at jordvern er svært viktig. Det ser derfor ut til at det er vurdering av jordvern mot andre samfunnshensyn som forklarer politikernes beslutninger i dispensasjonssaker som berører jordvern. For mange politikere er sysselsetting og boligtilbudet i kommunen så viktig at dette kan overstyre jordvern i kritiske saker. For andre vurderes grunneiernes ønsker som så viktig at dette også kan overstyre jordvern. Politikere som mener at jordvern er svært viktig mener at jordvern har et ”negativt fortegn” og ”sliter i motbakke”.

Generelt synes det som at det er skille mellom de politikere som ser på jordvern som et redskap for å sikre produksjonsmidler i landbruksnæringen og de som ser på jordvern som et kollektivt gode. De som mener at jordvern er et kollektivt gode mener dette har blitt vanskeligere å forsvare nå som stadig flere gårdsbruk legges ned og importrestriksjoner for utenlandske matvarer bygges ned. Det kan oppfattes som lettere å forsvare dyrka mark som et produksjonsmiddel i matproduksjonen. Dette fokuset er imidlertid en svært sårbar begrunnelse for jordvern. Dersom gårdbruker ikke ønsker å drive videre, eller rammebetingelser for matproduksjon blir dårligere, faller behovet for dette produksjonsmiddelet bort. Da forsvinner også mye av begrunnelsen for jordvern.

Den generelle holdningen til lokalpolitikere er at spredt utbygging ikke er i konflikt med jordvern. Spredt utbygging sees på som en fleksibel utbyggingsform der man kan unngå nedbygging av dyrka mark, mens særlig de planlagte tettstedutvidelsene er stive og kommer lettere i konflikt med jordverninteresser. En politiker mener at tettsteder ”blir hveteboller som eser utover”. Det henvises bl.a. til

store samferdselstiltak og offentlige institusjoner som nylig har båndlagt mye dyrka mark i kommunen. På den andre siden oppgir selv de mest restriktive politikere at jordvern må vike ved sterke samfunnshensyn, og henviser bl.a. til skoleutvidelser. Landbruksnemnda i kommunene har bl.a. godkjent planer om å utvikle campingplass på dyrka mark.

Det kan jo bare pløyes opp igjen. *Lokalpolitikere.*

Mange politikere er dermed positive til spredt utbygging, fordi de mener at dette ikke er noe trussel mot jordvern, og fordi en tilfredsstillende spredt utbygging kan forhandles direkte med grunneier. Dette er forhold som lokalisering og størrelse på bygget slik at dyrka mark ikke berøres.

Vi er for dispensasjoner, men dyrket mark er gull verdt.

Jeg sier ja så lenge det ikke er høl i hue.

Lokalpolitikere

Grunneiere/gårdbrukere

Generelt sett oppfatter informantene grunneiere som en svært heterogen gruppe med ulike holdninger til jordvern, grunneieretten og landbruksproduksjon. Grunneiere oppfattes imidlertid av alle som helt sentrale aktører ettersom de vil være "førstebeveger" i en nedbyggingsprosess gjennom sin beslutning om å fradele tomter til byggeformål eller ei. Det trekkes fram flere forhold som viktige for grunneiers ønsker om å skille ut tomter til boligformål. For det første så er det sannsynlig at eiendomsprisene i store deler av kommunen er så høye, som følge av byggepress, at avkastningen ved å selge en boligtomt kan være mye høyere enn ved matproduksjon. For det andre ser det ut til at endringer i landbrukspolitikken påvirker synet på landbruksnæringen som et kollektivt gode. Det henvises både til endringer i overføringer som gjør det mindre lønnsomt for mange gårdbrukere å drive med landbruk, og til forvitring av landbruket som en nasjonal verdi gir økt fokus på lønnsomhet i driften.

For det tredje er det usikkerhet knyttet til hvordan de nye tilleggsnæringer på gårdene og større fokus på aktiv eiendomsforvaltning i "Landbruk Pluss" skal veies opp mot jordvern. I regionen har det vært eksempler på at grunneiere som har ønsket å omdisponere dyrka mark til golf, camping og småindustri har fått gjennomslag for dette. Viktige forklaringer på dette er både de nye landbrukspolitiske signaler om å utvikle nye næringer med utgangspunkt gårdsbrukene, og utfallet i innsigelsessaker sluttbehandlet i Miljøverndepartementet som har vært i jordvernets disfavør. Flere informanter oppgir på

bakgrunn av dette at jordvernet forvitrer innenfra på tross av statlige signaler om et forsterket jordvern.

Fylkeskommunen

Informantene er av den oppfatning at fylkeskommunen spiller en lite aktiv rolle i jordvernsaker. Likevel mener enkelte aktører at fylkeskommunen gjennom sin rolle i forhold til rikspolitiske retningslinjer for areal og transport samt den regionale areal- og transportplanen er en viktig indirekte aktør som gir rammer for utbygginger i kommunene. Flere informanter trekker fram at et transportreduserende utbyggingsmønster bl.a. ved tettstedutvidelser og fortetting har vist seg å være i konflikt med jordvern. Dessuten fremheves det at tomter i boligfelt ofte er vanskelig omsettelige.

Bondelagene

De eneste organisasjonen som er engasjert i jordvernsspørsmål er de lokale bondelagene. Generelt sett ønsker bondelagene et sterkt jordvern. Bondelagene kan imidlertid ikke sies å være aktive aktører i lokalt jordvern. Bondelagene er mest aktive i forbindelse med overordnet arealplanlegging, og lite aktive i forbindelse med enkeltsaker så fremt at disse ikke sakene får oppmerksomhet i media og blir dermed en offentlig sak. Flere informanter mener at "bondelaget møter seg selv i døra" fordi organisasjonen både er et organ for landbrukspolitiske interesser og grunneierinteresser. Jordvernsaker der gårdbrukere ønsker å omdisponere dyrka mark blir dermed vanskelige. Et eksempel er at da bondelaget mistet flere medlemmer da de ønsket å ta hensyn til jordvern i en sak der grunneier ønsket å omdisponere dyrka mark til golfbane. Slike dilemmaer kan også være en grunn til at bondelaget ikke er en tydelig advokat for jordvern i enkeltsaker.

Vegmyndigheter

Vegmyndigheter oppgis som sentrale av noen informanter, både som utbyggere av riksveier som bygges på dyrka mark, og som myndighet for bl.a. å avgjøre søknader om avkjøringer.

Næringslivet

Det er ulike syn på rollen til næringslivet. For mange aktører oppfattes disse som lite sentrale som pressgruppe for nedbygging av dyrka mark. Likevel oppgir sentrale aktører i kommunens administrasjon og politikere at større butikkjeder og ferdighusfirma er markedsaktører som vurderer utbyggingsarealer og som har samtaler med kommunen om byggegrunn.

Kommunens administrasjon

Enkelte trekker fram kommunens administrasjon som en sentral aktør. Kommunens administrasjon oppfattes generelt som faglig dyktige og ryddige. Både statlige og lokalpolitiske mål og retningslinjer inngår i den lokale saksbehandlingen. Dette betyr også at utbyggere som tar kontakt med kommunen blir informert om formell status for de områder de er interessert i. Administrasjonen har imidlertid en rolle i forhold til utbyggere som ofte tar direkte kontakt med kommunens ansatte. Dette kan være uformelle samtaler på telefon, men også møter mellom administrasjonen og utbyggere.

3.2.4 Allianser og samarbeid

Vi har ikke lyktes å finne fram til samarbeid mellom aktører som kan sies å påvirke jordvern i kommunen. Samarbeidskanalen mellom aktører er dermed formelle kanaler gjennom bl.a. arealplanlegging. Det ser likevel ut til å være en stor grad av normativt felleskap innen landbrukssektoren der bl.a. fylkesmannens landbruksavdeling, fylkeslandbruksstyret, landbruksnemnda i kommunene og bondelagene inngår. Mange gårdbrukere er også medlem av bondelaget og politiske utvalg som landbruksnemnda og fylkeslandbruksstyret. Mange uttrykker bekymring om at denne sektoren nå ser ut til å splittes opp. Bondelaget må forholde seg til at gårdbrukeren i økende grad har to ulike roller som grunneier og matprodusent som ikke nødvendigvis faller sammen. I tillegg medfører delegering av myndighet etter jordloven til at lokalpolitikere får en sterkere maktposisjon i forhold til fylkesnivået i jordvernsaker. Som tidligere nevnt mener fylkesmannen at kommunens praktisering av spredt utbygging og jordvern er kritikkverdig. Begge disse endringene kan påvirke posisjonen til jordvern.

Undersøkelsen danner et bilde av en kommune som vurderer jordvern som svært viktig. I tillegg ønsker kommunen et livskraftig næringsliv og en spredt boligsstruktur. Forholdet mellom disse hensynene oppfattes dermed som sentrale i den lokale vurderingene av utbygginger på jordbruksareal. Det er viktig å framheve at informantene oppgir at som hovedregel tas ikke dyrka mark i bruk til utbyggingsformål så fremt det finnes alternative lokaliseringer på ikke dyrka mark. Tallene viser at i hovedsak bygges annet areal enn dyrka mark ned. Generelt er det en holdning om at spredte boligbyggingen i liten grad er en trussel mot jordvern sett i forhold til store planlagte byggeområder til vei, boliger, skoler og omsorgsbygg. Spredt utbygging vurderes lokalt som en viktig samfunnshensyn for å bevare

småsamfunnene i kommunen slik at jordvern må vike dersom behovet for boliger ikke kan omlokaliseres til ikke dyrket mark.

Et strengt jordvern her betyr en planlegging for befolkningsnedgang. *Lokalpolitikker*

Vi sier ja til spredt utbygging, men ikke på dyrka mark.

Informant fra kommunens administrasjon

Likevel har vi anslått at mer enn 200 daa dyrka mark er bygget ned gjennom enkeltsaker utenfor tettstedene i perioden 1983 -2002. Det ser dermed ut til at det er forholdet jordvern og bolig- og næringsutviklingen som er sentral for å skjønne nedbygging av dyrka mark i kommunen. I tillegg ser det ut til at de formelle forvaltningssystemene preger utformingen av spredt utbygging. Fylkesmannen har formelle krav til kommuneplanens arealdel, og dette påvirker kommunal saksbehandling gjennom bl.a. dispensasjonsbehandlingen. Også statlig politikk er svært viktig i dette bildet. Den nye landbrukspolitikken og nye arealpolitiske signaler har medført at flere informanter oppfatter jordvernets posisjon som tvetydig, og at dette er en svært alvorlig trussel mot jordvernet. Lokalpolitikere sier følgende:

Lokalt spør vi hva storsamfunnet vil med jordvern.

Det er vanskelig med jordvern når ikke landbruk lønner seg lenger.

Mye tyder på at det tvetydige i det nasjonale synet på jordvern som følge av endringer innen landbrukssektoren er viktig for å skjønne den i behandling av saker som berører jordvern i bygdekommunen. Dette gjør at grunneiere ikke lenger bare er opptatt av jordvern, men av alternativ bruk av gårdsbruket. Vi vil også framheve at de lokalpolitiske forholdene er svært viktige ettersom kommunen aktivt arbeider for å opprettholde en spredt bosetting. Dette medfører at kommunepolitikere kan veie annerledes mellom jordvern og andre hensyn i byggesaker. Likevel ser det ut til at alle forsøker så langt det er mulig å velge utbyggingsområder som ikke berører dyrka mark. Omdisponering av dyrka mark er i så måte tilfelle der ikke andre lokaliseringer er mulig i spredte boligsaker. Tabell 3.5 oppsummerer hvilke argumenter påvirker utfallet i saker som berører jordvern

Tabell 3.5 *Argumenter som berører jordvern.*

Lokal boligpolitikk Kommunen ønsker en spredt bosettingsstruktur, og er dermed i utgangspunktet positive til spredt boligbygging, og boligfraktaler i jordbrukslandskapet. I områder med lite alternativer til byggegrunn enn dyrka mark, mener mange politikere at jordvern må vike.
Arealplaner og arealpolitikk Kommunen oppfatter deler av den statlige arealpolitikken som konfliktfylt i forhold til lokal arealpolitikk. Resultatet er at kommunen har vært uten overordnede arealplaner og har brukt muligheten til å gi dispensasjoner. Plansystemets formelle behandling av dispensasjoner påvirker kommunens boligpolitikk gjennom bl.a. ved at statlige myndigheter kan avslå søknader om tillatelse til avkjøringer og frigivelse av dyrka mark. I tillegg mener kommunen at den planlagte boligbyggingen er en større trussel mot jordvern enn den spredte.
Statlige landbrukspolitikk Økt fokus på nye næringer som ikke nødvendigvis er knyttet til matproduksjon og jordvern oppfattes som uavklart og vanskelig. Også nedprioritering av jordvern i forhold til andre samfunnsinteresser i innsigelsessaker har svekket jordvern. Det er generelt en oppfatning om at statlige signaler om jordvern er tvetydige.
Næringspolitikk Kommunen ønsker både å utvikle industriarbeidsplasser og arbeidsplasser innen landbruket.

3.3 Bykommunen

Kommunen er en sentralt beliggende bykommune ved Oslofjorden. Det er rundt 41 000 innbygger i kommunen. Bosettingsmønsteret sentralisert, rundt 94 % bor i tettstedet. Antatt vekst i perioden 2002-2012 er 0,8 % per år. Det antas et byggebehov på ca 1780 boliger i den første perioden²⁸. Kommunen er arealmessig liten, 121 km². Rundt 1/3 av kommunen er dyrket areal, 1/3 er skog og 1/3 er bebygde områder, veier og annen infrastruktur. 70 % av arealene har høy bonitet, 23 % middels bonitet og 7 % lav bonitet.

Kommunen oppfatter seg som en bykommune på tross av omkringliggende verdifulle og klimagunstige jordbruksarealer. Gode jordbruksarealer og befolkningsvekst medfører at det har vært stor kamp om bruken av arealene. I tillegg er det sterke verneinteresser

²⁸ Kilde kommuneplanen vedtatt mai 2002

knyttet til ubebygd areal som verdifulle landbruksområder, naturvern-områder og friluftsområder. Omfanget av dyrket jordbruksareal har økt svakt. Jordbrukearealet var i 2003 39 980 daa, en økning på 10 % i forhold til 1989.²⁹ Dette samsvarer også med trenden i landet som helhet. I 2003 var det i kommunen 211 driftsenheter med minst 5 da i drift. Melkeproduksjonen har gått tilbake de siste årene, mens antallet kjøtt produsenter har økt. Det er nå ti melkeprodusenter, 13 svineprodusenter og 11 fjørfeprodusenter.

Landbruket i kommunen er under strukturell endring, men jordbruksarealene dyrkes fortsatt. Antallet bruk i kommunene har blitt færre, men større. Antallet driftsenheter med mindre enn 300 da er redusert med 142 i perioden 1989-2003, mens antallet driftsenheter med over 300 da er økt med 17. Gårdene i kommunen er likevel relativt små: 60-70 mål i gjennomsnitt. Bøndene har alltid vært avhengige av andre næringer bl.a. sjøfart og offentlig sektor. I fylket er det mange byer hvor er det lett å skaffe seg alternativt arbeid. Deltidsbonden er dermed ikke et nytt begrep i kommunen. Det framheves likevel i kommunen at den nye generasjonen er mindre opptatt av å arbeide ekstra på gården i helgen. Det er en klar trend at de leier bort jord til nabogården. Gårdbygningene blir dermed i økende grad boliger.

Endringene har kanskje ikke vært så store i dette fylket.
I de sjønære områdene har det alltid vært mange
deltidsbønder. Brukene er små og det har vært vanlig
med en jobb på sjøen. *Bondelagsrepresentant*

Landbrukssjefen påpeker at eiendomsverdien på gårdsbruk settes ut i fra markedspris og ikke bruksverdi basert på gårdsdrift. Små landbrukseiendommer selges til markedsverdi, ofte til folk som vil realisere hobbyen sin: hester, hundeoppdrett og mekking på biler.

3.3.1 Planstatus

Arealplaner

Kommunen har vært en forholdsvis aktiv ”plankommune” som har fulgt opp påleggene i loven om kommuneplanlegging og arealplanlegging med jevnlig revisjoner. Kommunen utarbeidet en generalplan i 1970, og reviderte den i 1975 og 1979. Den første arealplanen etter ny plan- og bygningslov ble utarbeidet i 1987m og revidert i 1995 og 2002. Generalplanene var relativt ambisiøse mht. planlagte utbyggingsarealer, mens de senere kommuneplanene er atskillig mer

²⁹ SSBs jordbrukstallinger gjengitt i Landbruksplanen.

nøkterne. Hvor store og hvilke arealer som skal tas i bruk for tettstedseksponasjon har alltid vært omstridt internt i kommunen, og mellom kommunen og den regional stat. Samtaler og forhandlinger mellom kommunen og regional stat har vært viktige i forhold til hvilke utbyggingsområder som faktisk har blitt tatt med i planen.

Det har også vært reist innsigelser mot planlagte byggeområder som i 1996, da planlagte boligområder på jordbruksarealer ble tatt ut av planen etter Miljøverndepartementets avgjørelse. Departementet påpekte at byen ikke hadde synliggjort potensialet for fortetting innenfor eksisterende byggesone. I forbindelse med den siste planen ble dette gjort, og det ble anslått et potensial for utbygging av rundt 1600 boenheter i perioden. Prinsippene for utbygging beskrives i den siste kommuneplanen som ”å konsentrere utbyggingen til områder innenfor eksisterende byggesone, eller ved å utvide den der dette synes forsvarlig”. Det heter i planen at en del av de omstridte områdene i siste plan er merket som LNF-områder med skravur som indikerer at det senere kan bli fremmet reguleringsplaner i områdene. I reguleringsplanarbeidet kan det konkret vurderes hvilke formål som er aktuelle, og at dette vil gi regionale myndigheter et bedre grunnlag for å vurdere om det er riktig å tillate omdisponering. Det heter videre at det derfor ikke bør etableres mindre boligfelt som satellitter i LNF-området. Gjenfylling og utvidelser av eksisterende boligområder aksepteres.

Kommuneplanens arealdel er styrende for de avgjørelser som tas. ”Vi forholder oss til planen” er et gjennomgående utsagn fra administrasjon, politikere og frivillige organisasjoner. Administrasjonen ber om at private forslag til utbyggingsområder (utover enkeltutbygginger) må vente til neste revisjon av kommuneplanen.

Alle søknader i strid med kommuneplanen blir avslått.

Administrasjonen

Vi forholder oss til kommuneplanen. Det er det viktigste dokumentet. Vi kan like planen eller ikke, men når den først er vedtatt så forholder vi oss til den.

Miljøvernorganisasjon

Det kan imidlertid spørres om plantroen er selvpålagt eller om ytre press også spiller en rolle. En informant fra kommuneadministrasjonen oppgir at vi ”må være plantro på grunn av fylkeslandbruksstyret”. Administrasjonen er plantro i den forstand at kommuneplanen danner utgangspunktet for deres vurderinger av byggesøknader. Denne tydelige holdningen gjør at det er forholdsvis lite press på

forslag om nye utbygginger i planperioden, men at utbyggingsønskene dukker opp når planen skal revideres.

Vi gruer oss til neste revisjon av kommuneplanen. Da kommer det mange søknader om å få bygge ut eiendommer. *Lokal miljøvernorganisasjon*

Landbruksplaner

Kommunen har ikke sett det som påtrengende nødvendig å utarbeide en landbruksplan på tross at kommunen er en forholdsvis aktiv plankommune, og at statlige landbruksmyndigheter har oppmuntret kommunene til å vedta en landbruksplan. Det er imidlertid en ikke formell plan for landbruket i kommunen utarbeidet av Bondelaget i samarbeid med kommunen. Det er liten bevissthet om denne planen hos sentrale beslutningsfattere. Også bondelaget mener at planen har liten betydning.

Andre planer

Kommunen har etablert et samarbeidsforum med næringslivet. Forumet har utarbeidet en Strategisk næringsplan for 2004. I planen står det at "Tilrettelegging for nyskaping, nettverksbygging og kompetanseutvikling er de viktigste konkurransefaktorer i sentrale strøk. De kommunene som har en bevisst og aktiv plan for konkret å påvirke disse avgjørende faktorene vil være morgendagens vinnere i å skape et robust næringsliv, samt sikre sin kommune god skattetilgang til glede for befolkningen.". Bondelaget er representert samarbeidsforumet, men verken landbruk eller landbruksrelatert næringsutvikling er noe satsningsområde i handlingsplanen.

3.3.2 Spredt utbygging

I kommuneplanens arealdel er det gitt kriterier for hvordan dispensasjoner om utbygging i LNF-områder skal behandles. Det kan gis tillatelse til oppføring av inntil to nye boliger dersom i) det ikke i vesentlig grad bygges på dyrket mark eller vil være til hinder for jordbruksdrift, ii) utbygging skjer som fortetting av eksisterende boligbebyggelse, iii) fremtidig arealbruk ikke gjøres vanskelig, iv) alminnelige krav til teknisk infrastruktur tilfredsstilles, v) tiltaket ikke er i strid med friluftsinteresser, kultur, natur og landskapshensyn, og at vi) tiltaket ikke er til sjenanse for naboer.

Når det gjelder tillatelse til utbygging av kårhus, så må søker dokumentere at det er mer enn ett årsverk knyttet til eiendommen. Det er også et kriterium at kårhus må ligge tett inntil tunet. Administra-

sjonen mener at de følger opp dette punktet. Det kan være vanskelig å avgrense hva som er primærnæring eller ikke når det søkes om utbygging på landbrukseiendommer. Det er ikke så ofte det søkes om bruksendringer av landbruksbygg. Slike omdisponeringssaker er vanskelige å håndtere, blant annet fordi bruksendringer kan føre til mer trafikk.

Tabell 3.6 *Nedbygd areal i bykommunen og prosentvis fordeling utenfor tettsted, nedbygd på jordbruksarealer og tettstedutvidelser.*

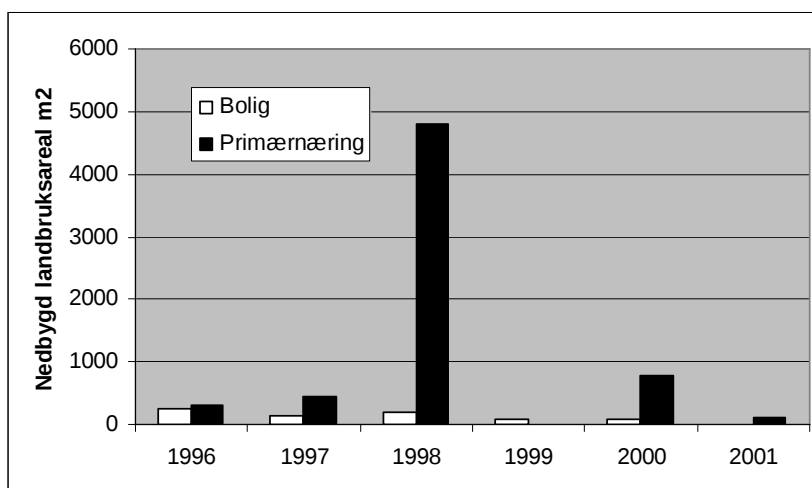
År	Kommunen (m ²)	Utenfor Tettsted (%)	Nedbygd på jordbruksarealer (%)	Tettsteds- Utvidelser (%)
1994	31 730	11,0	0	0,5
1995	19 976	7,0	0	0,8
1996	23 150	13,2	2,4	0,0
1997	29 973	12,6	2,0	0,0
1998	49 933	19,5	10,0	18,8
1999	31 737	13,7	0,3	0,4
2000	41 235	24,6	2,1	11,2
2001	40 410	14,8	0,3	2,4
2002	33 792	8,8	0,0	1,1
Sum	301 936	14,9	2,4	5,2

Tabell 3.6 viser antall m² fysisk nedbygd areal for alle markslagstyper per år for perioden 1994-2002, og prosent av denne nedbyggingen fordelt på områder utenfor tettstedet, andel som er nedbygd jordbruksareal og andel av nedbyggingen som er tettstedsutvidelser. Det er viktig å få fram at nedbygd areal ikke omfatter hele tomter, men omfatter kun det fysiske arealet som bygningsmassen beslaglegger. Tabellen viser at minst areal ble nedbygd i 1995 (19 976 m²) og mest i 1998 (49 933 m²). Generelt varierer omfanget av nedbygd areal mye mellom år, men det er en svak tendens til at omfanget har økt over tid. Omfanget har samlet sett vært mer de siste årene enn de første årene i tidsperioden. I årene etter 1998 har nedbygd areal vært over 30 000 m² med unntak av 1994. Årene 1998 (49 933 m²), 2000 (41 235 m²) og 2001 (40 410 m²) hadde alle stor nedbygging. Generelt viser også tabellen at det er årene med størst omfang av nedbygde arealer som også har størst omfang av nedbygd areal utenfor tettstedene (1998, 2000 og 2001). Det er imidlertid ikke en sammenheng mellom omfang nedbygd areal og nedbygd jordbruksareal. For eksempel varierer omfanget av nedbygd jordbruksareal i de tre toppårene 1998, 2000 og 2001 mellom 0,3 og 10,0 %, mens år med

middels nedbygging (1996, 1997, 1999) varierer mellom 2,1 og 2,4 %. Omfang av nedbygd areal har imidlertid en sammenheng med tettstedutvidelser i årene 1998 og 2000. Samlet sett ble 301 936 m² mark nedbygd i perioden. Dette utgjør 37 742 m² per år.³⁰

Det er store variasjoner mellom år når det gjelder omfang av nedbygd areal samlet sett. Det ble bygd mest i 1998, og minst i 1995. Generelt sett er det imidlertid en økende nedbygging. 30 % av arealet ble nedbygd før 1998, mens 48 % ble bygget ned etter 1998. Tabellen viser også at andelen av nedbygd areal utenfor tettstedet i gjennomsnitt utgjør 15 % av nedbygd areal. Det er ingen systematiske endring i fordeling av nedbygd areal i forhold all nedbygging over tid. Det er imidlertid store variasjoner i enkelte år (7 % i 1995 og 24,6 % i 2000). Det er heller ingen systematisk endring i nedbygging av jordbruksarealer. Prosentvis andel er relativt sett liten med unntak av i 1998 da hele 10 % av nedbygd areal var jordbruksarealer. Alt jordbruksareal som ble nedbygd i kommunen er fulldyrket jord. Samlet sett ble 7 daa nedbygd i hele perioden.

Figur 3.3 *Fysisk nedbygd jordbruksarealer utenfor tettstedgrense 2003 i bykommunen etter byggeformål.*



³⁰ Gjennomsnittstørrelsen for fraskilte tomter til annet formål enn landbruk i tidsperiode er 3,1 daa. Det betyr at dersom bygningsflaten for et bolighus er 100 m², så vil likevel enkeltbygget beslaglegge 3 daa. Samlet sett ville beslaglagt mark være 9362 daa for perioden eller 1 170 daa per år være beslaglagt til byggeformål. Ettersom de fleste byggeformål er til landbruksnæringen selv er disse tallene sannsynligvis maksimumsmål.

Figuren viser at i de fleste årene er det byggeaktivitet i primærnæringen som står for det beste av nedbygging av jordbruksarealer. I 1994, 1995 og 2002 ble det ikke bygd ned jordbruksarealer. 1998 skiller seg ut. Dette året ble et drivhus utvidet til totalt 13.000 m².

Nedbygd landbruksareal i og utenfor tettsted viser at 15.841 m² eller 69 % av all nedbygd landbruksjord bygges ned innenfor tettsteds grensen og 7.199 m² eller 31 % bygges ned utenfor.

3.3.3 Aktørene og deres rolle i jordvernsaker

Vi har spurt aktørene om hvilke aktører/aktørgrupper som har størst betydning for jordvernet i kommunen. Tabell 3.7 viser en sammenstilling av informantenes svar. Tabellen viser at alle informantene oppgir fylkesmann og bønder som grunneiere som viktige i jordvernsaker. Mange nevner videre kommuneadministrasjonen, lokalpolitikere og en lokal miljøorganisasjon. Noen få nevner bondelag og boligsøkere.

Tabell 3.7 *Viktige aktører i jordvernsaker i bykommunen*

Informantenes oppfatning	Viktige aktører
Nevnt av alle	Bønder/grunneiere Fylkesmannen
Nevnt av flere	Kommunens administrasjon Lokalpolitikere Lokal miljøvernorganisasjon
Nevnt av noen	Bondelag Boligsøkere

Fylkesmannen

Fylkesmannen oppfattes av alle som en viktig aktør i forbindelse med jordvernet. For bonde- og miljøorganisasjonene er fylkesmannen en garantist for fortsatt trykk på jordvern. Tiltroen til kommunen som garantist for jordvern er ikke så stor. Det har hele tiden vært kontakt mellom fylkesmannen og kommunen, og innsigelsesinstituttet har vært brukt flere ganger i planprosesser i de siste tiårene knyttet til jordvern. Fylkesmannen får en svært sentral rolle også fordi det er en svært aktiv miljøorganisasjon i kommunen. Denne organisasjonen følger nøye med i plansaker og enkeltsaker, og påklager enkeltvedtak til fylkesmannen når de mener jordvern- og miljøinteresser er truet.

Dermed får også fylkesmannen en sentral rolle i forhold til en rekke enkeltsaker. Den hierarkiske styringen blir i høyere grad enn i de andre kommunene aktivert i denne kommunen. For politikere som ønsker å innta en liberal holdning til hensynet til grunneiers ønsker er svært viktig, oppfattes fylkesmannen som svært streng. Enkelte forteller om å få irrettesettelser ved å bli ”innkalt på teppet”, og med tilhørende skepsis til fylkesmannens makt på bekostning av lokal selvbestemmelse.

Grunneiere og bønder

Mange trekker frem bønder i rollen som grunneiere som kanskje den viktigste aktørgruppen, i og med at det er disse som stort sett står bak ønsker om utbygging. Mange påpeker det store gapet mellom verdiene av arealene som landbrukseiendom og markedsverdien som utbyggingsområde. Sett i sammenheng med landbruksutviklingen ønsker mange gårdbrukere ikke lenger å drive gården, men heller selge eller leie ut jord. Fra landbruksadministrasjonens side ble det uttrykt bekymring over at utleie av jord kan svekke jordvern:

Jordleieren kan ønske å leie ut noen år, men så ønsker de ofte å fradele. Det kan da hende at kommunen legger ut noe jord til utbygging. Resten selges som tilleggsjord. Men jordleie og salg/fradeling av tun er i tråd med landbrukspolitikken.

Kommunens administrasjon mener det har skjedd en betydelig endring av bøndenes atferd i forhold til jordvern. Mens det tidligere var betydelig motstand hos bøndene til å få sin eiendom ”tatt” til utbyggingsformål i arealplaner, har situasjonen blitt en annen. Nå erfarer kommunen at mange gårdbrukere ønsker utbygging. Det fremmes en del private reguleringsplaner, men sjeldent på jordbruksarealer. Omregulering av jordbruksareal til byggeareal skjer i kommuneplanprosessen.

Kommunens administrasjon

Administrasjonen mener de målbevisst arbeider med jordvern i kommuneplanens arealdel. Det har vært en grundig gjennomgang av alle arealer i denne prosessen. Det oppleves sjeldent at det er store konfliktsaker når kommuneplanen revideres, men det kan være uenigheter om utbyggingsområder. Det oppleves imidlertid som paradoksalt at jorda vernes når det er mindre og mindre interesse for å drive jorda.

Vi verner jord som ingen vil drive. Det er et misforhold jordvern og lavere inntjening og høyere eiendomsverdi.

Det er god politisk oppslutning om arealdelen. Kontroversielle områder mht jordvern er løst i forhandlinger med fylkesmannen i forbindelse med planrevisjoner. I siste plan var det tre konfliktområder på inneklemte landbruksområder som gikk til mekling etter innsigelse fra fylkesmannen. Miljøverndepartementet var enig med fylkesmannen, og arealene ble trukket ut av planen. Administrasjonen er generelt relativt skeptiske til spredt utbygging og peker på økonomien i kommunale tjenester kan øke ved spredt utbygging, men også på at spredt utbygging indirekte kan være et press på videre utbygging på dyrket mark.

Lokalpolitikere

Lokalpolitikerne gav uttrykk for at de så på jordvern som et sentralt element i langsiktig matvaresikkerhet. Etter deres oppfatning avspeiler kommuneplanen jordvern. Retningslinjene i kommuneplanen for behandling av dispensasjoner ble imidlertid ikke diskutert i særlig grad av politikerne. Til tross for en grunnleggende tverrpolitisk enighet om jordvern, ble det påpekt at det er partipolitiske forskjeller for hvor viktig dette hensynet er når det skal vurdere opp mot andre hensyn.

Det ble påpekt at Høyre og Fremskrittspartiet har en mer liberal holdning til planlagte byggesaker enn andre partier. Høyre- og Fremskrittspartirepresentantene påpeker at det for dem er det også andre verdier som er viktige, som f.eks. grunneierrettigheten over egen eiendom. Man ønsker å ha en liberal holdning til grunneiers ønsker om utbygging. Det oppfattes som grunnleggende viktig at bønder som ønsker å drive landbruk må gis muligheter til å fortsette med det. Men det er også en erkjennelse om at mange gårdbrukere ikke ønsker å drive landbruk. Da har den rådende oppfatning vært at det må gis tillatelse til utbygging der det er minst til skade for eiendommen. Både Høyre og Fremskrittspartiet er opptatt av at det må være mulig å gi dispensasjoner. De andre partiene er noe mer avvisende til dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel. De ønsker kun å tillate utbygging av kårhus i tilknytning til tun. Det ble også påpekt at enkeltpersoner i de enkelte partier kan ha avvikende meninger om jordvern. Det pekes på at bla FrP har blitt noe mer restriktiv den siste perioden og Ap noe mindre restriktiv.

De fleste lokalpolitikerne er relativt skeptiske til spredt utbygging. I tillegg fremheves det av sentrale politikere at det skal være et skille by og land. Fortetningsdiskusjon og transportminimering nevnes som argumenter, men også hensynet til effektivisering av kommunale tjenester som skolekyss og hjemmehjelp.

Lokal miljøvernorganisasjon

I kommunen er det en aktiv miljøvernorganisasjon som nevnes av mange som en viktig aktør. Organisasjonen arbeider svært systematisk. Den får tilsendt alle saker som er til behandling i planutvalget. Organisasjonen uttaler seg til alle plansaker (kommuneplan og reguleringsplaner), men også til enkeltsøknader om dispensasjoner. Organisasjonen påklager vedtak til fylkesmannen i de saker der de mener jordvern- og miljøinteressene blir berørt. Denne arbeidsformen der innspillene kommer til de "riktige" tidspunkter i forhold til saksbehandlingsprosedyrene gjør at man i kommunene ikke bare får offentlighet om en del enkeltstående konfliktsaker i plansammenheng, men også en kontinuerlig vektlegging av miljøinteresser i enkeltsaker. Siden mange saker blir påklaget til fylkesmannen, får kommunen "overprøvd" sitt skjønn i mange enkeltsaker. Denne praksisen til miljøorganisasjonen gjør at denne kommunen står i en særstilling i forhold til de andre kommunene, som ikke i samme grad får overprøvd sin skønnsutøvelse i enkeltsaker. Kommunen har en attraktiv kystlinje med mange hytter, slik at praksisen i strandsonen får mye oppmerksomhet. Men organisasjonen ser seg også som en vokter av jordverninteresser.

Bondelaget

Det er ulike oppfatninger hos de andre aktørene om hvor aktive det lokale bondelaget er i jordvernsaker. Det pekes på at bondelaget er i en presset situasjon mellom hensynet til landbruksnæringen og bonden som grunneier. Som organisasjon har de en klar holdning til at jordvern er viktig, mens det samtidig er klart at mange enkeltbønder ønsker å parsellere ut tomter eller bygge våningshus på gården. Men som lederen for bondelaget uttrykker det:

Vi jobber for de som tenker å bli i næringen. Det er fortsatt en del som er interessert i å drive.

Bondelaget har først og fremst vært aktive i forbindelse med kommuneplanleggingen, bl.a. tettstedsutvidelser, planlagte boligområder, næringsområder og infrastrukturtiltak. Det er der "jafsene" tas, mener de. Den tidligere formannen i bondelaget har en sentral posisjon i byens næringsliv og har brukt posisjonen for å argumentere for jordvern overfor næringslivet forøvrig. Han påpeker at bondelaget ikke går imot vekst og utbygging, men at veksten må styres til arealer der den bidrar positivt. Bondelaget påpeker at jordbruksarealer er næringsarealer, og at næringen ikke tåler så mange flere inngrep. Etter bondelagets oppfatning er mange gårdsbruk på

grensen av drivverdighet og ytterligere forverrede driftvilkår vil gjøre at flere vil takke for seg som aktive brukere.

Bondelaget mener at det har vært en kamp om jordvern i en årrekke, og at det har vært mange synder etter krigen. De hevder at ”hele byen er jo bygget på dyrket mark”. De mener at de fikk bedre gjennomslag for sine jordverninteresser i kommuneplanprosessen når de deltok i byutviklingsdebatten, både arealplanlegging i allmennhet og på plansystemet i særdeleshet. De fant frem til alternative arealer for utbygging og brukte pressen aktivt. De områdene som de særlig var imot ble tatt ut av planen. Gjennomslaget var imidlertid ikke lokalt, det ble realisert gjennom innsigelser av fylkesmannen som ble tatt til følge av Miljøverndepartementet. En informant fra bondelaget mente at dette viser at det kommunale nivået ikke er i stand til å håndtere lokalt jordvern, og at ansvaret for jordvernet derfor bør ligge på et regionalt eller nasjonalt nivå. Det argumenteres med at de lokale politikere skal gjenvelges hvert 4. år og at langsiktigheten derfor kan mangle.

Bondelaget mener at spredt utbygging medfører ulemper og bør unngås. Det påpekes at det medfører forstyrrelser og økt press på landbruksarealene gjennom bygging av veier.

Bondelaget mener de står alene med å forsvare jordvernet. De har liten kontakt med miljøvernorganisasjonen lokalt. En grunn er at bondelaget ønsker å arbeide mer strategisk i forbindelse med kommuneplanleggingen, mens den lokale miljøvernorganisasjonen også arbeider mye med enkeltsaker. De har imidlertid hatt kontakt med lokale nabolag som har vært imot utbygginger, men deres argumenter mot utbygging er mye snevrere enn det langsiktige ressursperspektivet. Nabolag kan være mer opptatt av å beholde åpne, grønne områder rundt boligen sin. Men selv om argumentene er ulike, er det nyttig med flere aktører med felles interesse i utfallet.

Det er etablert en jordvernorganisasjon på regionalt nivå. I denne sammenslutningen deltar også miljøvernorganisasjonene. For bondelaget var det viktig å ha en jordvernorganisasjon der andre enn bønder kunne delta. Denne jordvernforeningen rapporteres å være noe ”sovende”. Bondelaget er også opptatt av nye statlige signaler har svekket jordvern som rikspolitiske retningslinjer for areal- og transportplanlegging. Dette har favorisert sentralt beliggende arealer, og hindret satellitter på ikke drivverdig jord.

3.3.4 Normer og allianser

Det er en positiv holdning til jordvern i kommunen. Begrunnelsene er i hovedsak knyttet til hensyn til matvaresikkerhet.

Landet må kunne være selvforsynt med mat. *Politiker
FrP*

Stillingen til jordvernet i kommunen er knyttet opp til produksjonsgrunnlaget for matvaresikkerhet.
Administrasjonen

Perspektivet må være at matjord er en naturressurs som vi plikter å forvalte for de etter oss. *Representant
bondelaget*

Administrasjonen og politikerne er enstemmige i at jordvernet står sterkt i kommunen. Dette synspunktet deles ikke av representantene for bondelaget og for miljøorganisasjonene.

Kommunen er ikke så opptatt av jordvern.
Miljøorganisasjon

Selv om jordvernet oppfattes å stå sterkt på tvers av partiskiller, så påpekes det partipolitiske forskjeller.

Politisk sammensetning er viktig for jordvernet.
Fremskrittpartiet og Høyre hadde flertall i en periode, og da var det en friere holdning til jordvern.
Lokalpolitiker

Dette skyldes at matjord som ressurs vurderes i større grad opp mot grunneiers frihet til å utnytte egen eiendommen. Det er imidlertid ingen som uttaler seg positiv holdning til spredt utbyggig blant informantene. Men grunneierrettigheter spiller likevel inn for høyrepartiene i vurderingen av spredt utbygging per se.

Samarbeidet mellom kommunen og regionale myndigheter vurderes som godt på tross av ulike holdninger til jordvern. Fylkesmannen er mer restriktiv i jordvernsspørsmål enn kommunen, og kommunen mener at de i for sterk grad er styrt av fylkesmannen. Fylkesmannen fremmet bl.a. en innsigelse til den siste kommuneplanens arealdel begrunnet med jordvern som ble tatt til følge av Miljøverndepartementet. Bondelaget og miljøorganisasjonene ser på fylkesmannen som støtte i jordvernsspørsmål, og er kritisk til kommunalt ansvar for jordvern. Det er ikke dannet noe nettverk eller samarbeidsordninger

mellom fylkesmannen og disse to organisasjonene, de har alle ulike roller, men er enig i sak om jordvernsspørsmål.

Det er formaliserte møteplasser mellom næringsliv og kommunens politiske og administrative ledelse. I tillegg er det en uformell kopling mellom næringslivet og jordvernere ved at en aktør er sentral i både næringslivet og bondelaget. Landbruksnæringen har imidlertid ingen sterk posisjon kommunal næringssatsing. Dette gjør at jordvern ikke har en sentral posisjon som argument for utvikling av næringslivet i kommunen, men står sterkest begrunnet som ressurs for fremtiden.

I et regimeteoretisk perspektiv kan det hevdes at jordvern svekkes fordi det ikke er sterke allianser eller nettverk som forsvarer deres interesser. Heller ikke er det tilstrekkelig med næringsinteresser knyttet til landbruket slik at jorda som produksjonsfaktor forblir et svakt argument. Jordvernet ivaretas fordi det er en prinsipiell diskursiv enighet om jordvern som langsiktig ressursbevaring, indirekte ved at det for tiden er en fortetningspolitikk og en skepsis til spredt utbygging. Imidlertid er det først og fremst det regionale nivået som gjennom tradisjonell hierarkisk styring står som garantist for jordvernet.

Tabell 3.8 *Oversikt over argumenter som påvirker jordvern i bykommunen*

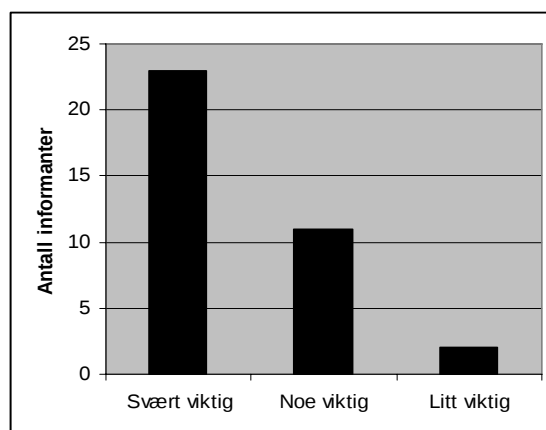
Lokal boligpolitikk - Ønske om å begrense spredt utbygging av hensyn til kommuneøkonomi og å skille by – land - Hensyn til grunneierinteresser gir grunnlag for spredt utbygging for en del politikere
Arealplaner og arealpolitikk - Arealplanlegging oppfattes som et styringsredskap over tid av alle aktører - Tilstedeværelsen av en aktiv miljøorganisasjon aktiverer statlige sektormyndigheter på regionalt nivå også i enkeltsaker - Fortetningsstrategi har medført mindre press på jordbruksarealer.
Jordvernholdning - Jordvernet står prinsipielt sett sterkt både hos administrasjon og politikere men utfordres av hensynet til eiendomsretten hos enkelte politikere - Svekket jordvern som følge av at færre ønsker å drive jorda
Statlig landbrukspolitikk - Staten oppfattes som garantist for jordvern - Nyere landbrukspolitikk har i liten grad endret en situasjon der de fleste har inntekter utenfor jordbruket.
Næringspolitikk - Landbruket er ikke sentralt i kommunens næringspolitikk

3.4 Holdninger og oppfatninger om betydningen av jordvern

3.4.1 Hvor viktig er jordvern?

Vi har bedt alle informantene (N=36) angi på et kort spørreskjema hvor viktig de mener at jordvern er i dagens samfunn fra en skala fra 1 (svært viktig) til 5 (ikke viktig). Figur 3.4 viser at 23 av informantene (64 %) vurderer jordvern som svært viktig. Lavest verdsetting av jordvern er satt til litt viktig (n=2). I gjennomsnitt gir dette verdsetting av jordvern til 1,4. Informantene angir dermed at jordvern vurderes som svært viktig i de tre kommunene som er med i undersøkelsen.

Figur 3.4 *Synet på jordvern blant informantene (N=36).*



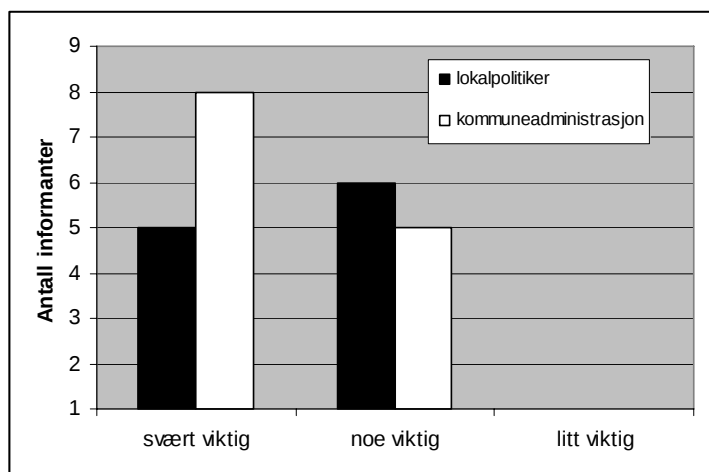
Vi undersøker om synet på jordvern varierer mellom kommunene, og mellom trekk ved informantene. Det er forskjell mellom kommunene. Tabell 3.9 viser at verdsetting av jordvern er lavest i bykommunen og høyt i bygde- og landbrukskommunen. I bygde- og landbrukskommunen verdsetter mer enn 2/3 av informantene jordvern som svært viktig. I bykommunene verdsettes jordvern som svært viktig av rundt 40 %.

Tabell 3.9 Verdsetting av jordvern i tre kommuner (N=36).

		Kommune			Total
		By	Bygd	Landbruk	
Jordvern	svært viktig	38 %	71 %	73 %	64 %
	noe viktig	38 %	29 %	27 %	31 %
	litt viktig	22 %	0 %	0 %	6 %
Total		100 %	100 %	100 %	101 %

Vi spør også om verdsetting av jordvern henger sammen med om informanten er fra kommunene eller andre organisasjoner. Alle de ti informantene fra miljø- og landbruksorganisasjonene og fylkesmannen oppgir alle at de vurderer jordvern som svært viktig. Det er større variasjon i synet på jordvern mellom lokalpolitikere og ansatte i kommuneadministrasjonene.

Tabell 3.10 Lokale informanternes syn på jordvern (n=26)



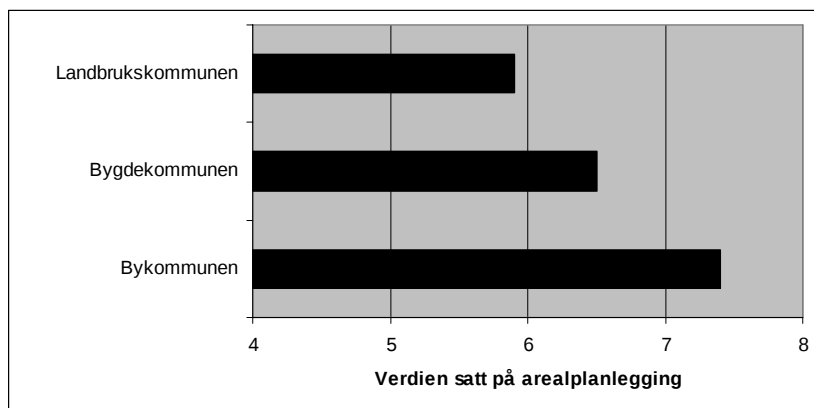
Tabell 3.10 viser at det er informantene fra kommunene som verdsetter jordvern lavest, og at lokalpolitikere vurderer jordvern som noe mindre viktig enn ansatte i kommunene. Likevel er det ingen som vurderer jordvern som "litt viktig".

3.4.2 Arealplanlegging og jordvern

Vi har også spurt i hvilken grad arealplanlegging er et redskap for å styre rasjonell arealutvikling, hindre negative miljøkonsekvenser,

styre arealutviklingen og sikre grunneiere like muligheter. Samlet for alle disse variablene³¹ vurderer informantene at arealplanlegging til verdien 6,6 i en skala fra 4 (beste score) til 20 (dårligste score) der gjennomsnittsverdien er 8. Samlet sett vurderer derfor informantene arealplanlegging som et godt eller i alle fall relativt brukbart redskap for de forhold vi har spurt om. Det er variasjoner på hvor godt arealplanlegging vurderes som redskap. Mellom 91 og 97 % av informantene vurderer arealplanlegging som et svært viktig eller noe viktig redskap for å styre rasjonell arealutvikling, hindre negative miljøkonsekvenser og styre arealutviklingen, mener bare 50 % at dette er viktig for å sikre grunneiere like muligheter. Hele 25 % vurderer arealplanlegging som lite viktig til dette formålet. Samlet er informantene dermed mest kritisk til arealplanlegging i forhold til å sikre grunneiere like muligheter.

Figur 3.5 Samlet vurdering av arealplanlegging som redskap i arealstyring av informantene fordelt på kommunene (N=36)



Figur 3.5 viser at det er ulikheter i hvordan informantene i hver kommune vurderer arealplanredskapet.³² Alle kommunene vurderer arealplanlegging som redskap svært positivt – mellom 6 og 7 - på en skala fra 4 til 20. Det er i landbrukskommunen (n=11) at arealplan-

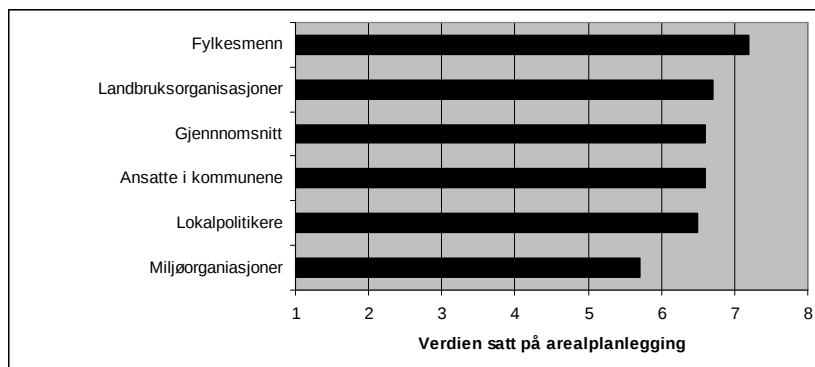
³¹ Additiv indeks hvor alle utsagnene i spørsmål 2 i spørreskjema er slått sammen til en variabel for en bred vurdering av verdien av arealplanlegging.

³² Dette er en additiv variabel satt sammen av fire spørsmål om hva informanten mener om arealplanlegging fordelt på spørsmålene "sikre rasjonell arealbruk", "hindre negative miljøkonsekvenser", "styre arealutvikling" og "sikre grunneiere like muligheter". Tallene viser for øvrig et mer positivt syn på arealplanlegging dersom "sikre grunneiere like muligheter" ikke tas med i variabelen.

legging vurderes som mest positiv med en gjennomsnittsverdi på 5,9. Bygdekommunen (n=17) er i en mellomstilling med en karaktersetting på 6,5, men informantene i bykommunene (n=8) er mest kritiske med en samlet verdisetting på 7,4. Likevel er det samlet sett en positiv holdning til arealplanlegging i alle kommunene.

Synet på verdien av arealplanlegging varierer noe, men ikke mye mellom informantene. Se Figur 3.6. Fylkesmannen vurderer arealplanlegging minst positivt (7,2) og miljøorganisasjonen arealplanlegging mest positivt (5,7). Gjennomsnittsverdien er 8. Lokalpolitikere, ansatte i kommunen, og bondeorganisasjonene vurderer arealplanlegging relativt likt (6,5, 6,6, og 6,7). Det er enkelte regionale negative utslag for lokalpolitikere, ansatte i kommunene og miljøorganisasjonene som tyder på at enten enkeltaktører eller enkelthendelser gir seg utslag i avvike fra hovedgruppen av informantene.

Figur 3.6 *De ulike informantgruppene og deres vurdering av arealplanlegging (N=36).*

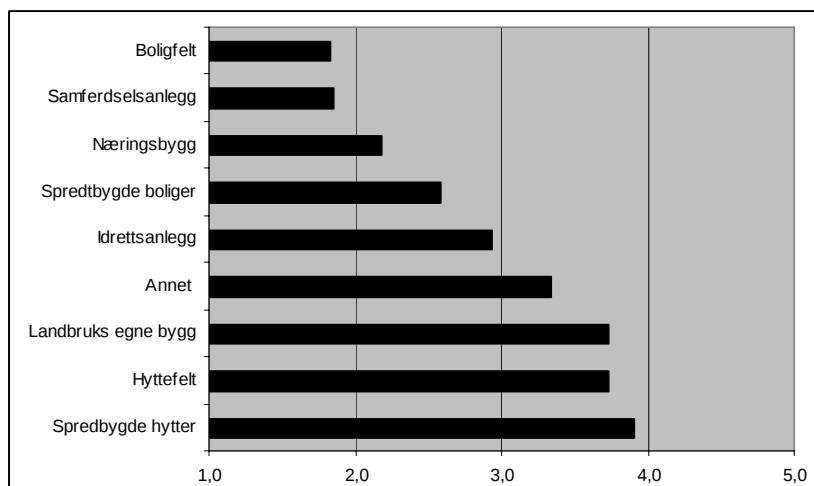


Av andre forhold vurderer kvinner (5,9) arealplanlegging noe mer positivt enn menn (6,8). De yngre og de middelaldrende informantene vurderer arealplanlegging mer kritisk (7 og 6,9) enn de eldre (6,2). Partiblokken Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti vurderer arealplanlegging mer positivt (5,7) enn partiblokkene Høyre og Fremskrittpartiet (7), og Senterpartiet, Venstre og Kristelig folkeparti (7). Dette er ikke uventet tatt i betraktning i partiene grunnsyn og ideologi på offentlig styring, privat eiendomsrett og markedsstyring.

3.4.3 Viktige utviklingsprosesser og jordvern

Vi har spurt informantene om hva som fører til at jordbruksareal bygges ned.³³ Figur 3.7 viser at det er særlig planlagte boligfelt, samferdselsanlegg og næringsbygg som vurderes som viktigste utviklingsprosesser som fører til nedbygging av jordbruksareal. Spredte boliger vurderes som fjerde viktigste prosess – og på en verdi mellom noe og litt viktig. Landbrukets egne bygg, planlagte hyttefelt og spredte hytter vurderes som lite viktig som utviklingsprosess. For hytter oppgir informantene at dette bygges i hovedsak ikke på jordbruksareal fordi hyttetomtpreferanser i liten grad omfatter jordbruksarealer. Heller ikke landbrukets egne bygg og anlegg vurderes som kritiske. Andre bygg og anlegg (annet) omfatter ikke definerte kategorier som omsorgsboliger, skoler og barnehager.

Figur 3.7 Viktige utviklingsprosesser som fører til nedbygging av jordbruksarealer i en skala fra 1 (svært viktig) til 5 (ikke viktig).



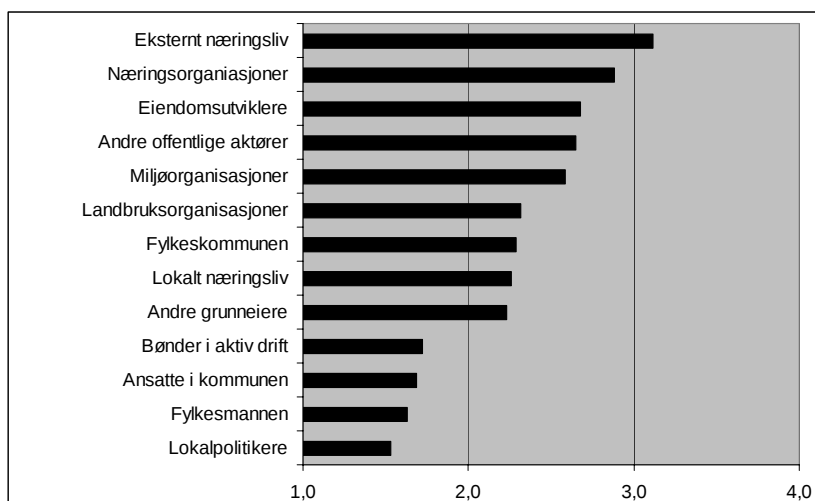
3.4.4 Viktige aktører

Figur 3.8 viser hvordan informantene vurderer ulike aktørkategorier som viktige for omfanget av (spredte) utbygginger på jordbruksareal i kommunene, enten som drivkraft for at utbygging skjer eller som "motkraft" for å verne jord. Informantene mer at både lokalpolitikere,

³³ Antall informanter som har svart for hver kategori varierer mellom 18 (kategorien annet) og mellom 33 og 36 (de andre kategoriene).

ansatte i kommunene, fylkesmann og bønder med jordbruksdrift er viktigste aktører i denne utviklingsprosessen.

Figur 3.8 *Viktige aktører som fører til nedbygging av jordbruksarealer i en skala fra 1 (svært viktig) til 5 (ikke viktig) (N € 34-36)*



Figuren viser også at det er de lokale aktørene samt offentlige myndigheter som er viktigste aktørgrupper. Eksterne aktører innen næringsliv, eiendomsutvikling og organisasjoner er mindre sentrale i disse prosessene. Dette tyder på at arealutviklingen i hovedsak er en lokal aktivitet innenfor de rammer som settes av fylkesmannen.

4 Lokal jordvernpolitikk og lokale styringskoalisjoner

4.1 Innvirkning på lokal jordvernpolitikk- en regimeteoretisk drøfting

I det innledende kapitlet (kap.1.3) trakk vi opp en del perspektiver og forklaringsmodeller for lokal håndtering av jordvern. Med utgangspunkt i regimeteori ble det utviklet noen hypoteser om mulige utfall av jordverndiskusjonen. Den mest sentrale regimeteoretiker er Clarence Stone, og det har etter hvert kommet mange bidrag i hans ånd siden hans opprinnelige studie av Atlanta i USA (Pierre 1998, Waltzer og Jacobs 1999, DiGaetano og Klemanski 1999, Strømberg og Elander 2001). Stone's bidrag er et basert på empiriske studier og innebærer derfor teoriutvikling med et induktivt design. Dette induktive gjør det på den ene siden sannsynlig at teorien er egnet til å forklare empiriske funn, og at empiriske studier kan bidra til videreutvikling av teorien. Det empiriske utgangspunktet innebærer imidlertid også at det kan stilles spørsmålstegn ved hvor velegnet den er for å forstå lokal styring i andre kontekster, i dette tilfelle USA i forhold til Norge.

Utgangspunktet i regimeteorien er en todeling av forklaringsmodeller for aktørenes valg i lokalpolitikken: På den ene siden oppfattes aktørene som økonomisk rasjonelle, men det foreligger samtidig ulike ideologiske orienteringer og dermed politiske valg for lokal politikk-utforming. Et annet sentralt utgangspunkt er at aktørene vil ha forskjellige ressurser for å kunne delta og få gjennomslag for sine interesser, og at enkelte aktørers ressurser er så viktige at det sikrer dem systemmakt i forhold til lokale beslutninger. Her er det empiriske grunnlaget fra byer i USA viktig for teoriutviklingen. Disse lokal-samfunnene er svært avhengig av lokale skatteinntekter for å kunne gjennomføre tiltak, og at næringslivet finner det interessant å investere

i byen. Denne direkte avhengigheten av næringslivet for kommunens skatteinntekter og investeringsvillig kapital er sentralt for forklaringsmodellens logikk. Det kan diskuteres i hvor stor grad norske kommuner har en slik skattemessig avhengighet. Rundt 44 % av kommunenes inntekter kommer fra skatt, resten er i hovedsak rammeoverføringer (21 %), gebyrer (14 %) øremerkede tilskudd (9 %).³⁴ Argumentet om avhengighet av næringslivets vilje til å investere er derimot svært vesentlig i mange kommuner for å sikre arbeidsplasser for å hindre nedgang i folketallet. Norske lokalsamfunn må også forholde seg til en åpen økonomi. Statlige overføringer er en "støtdemper" mot markedet, men kommunene er samtidig helt avhengig av et økonomisk grunnlag for å opprettholde bosetting og velferdstilbud. Næringslivshensyn er derfor sannsynligvis viktig også i norske kommuner, og det er derfor også sannsynlig at næringslivsaktørene har en systemmakt.

Et annet poeng er at Stones teorier er hentet fra en urban kontekst, mens vi studerer i all hovedsak mer rurale pressområder. Det er imidlertid slik at det er de samme drivkrefter som virker i en rural så vel som urban kontekst. Både by- og landkommuner har de samme oppgaver og næringslivet er utsatt for de samme endringskrefter. Markedskreftene slår imidlertid ulikt ut i lokalsamfunn med et ensidig og lokalsamfunn med et bredt sammensatt næringsliv. Lokalsamfunn med ensidig næringsliv er ekstra sårbare for endringer og svingninger dersom dette berører deres næringsliv. En annen forskjell er at vi eksplisitt undersøker politikkutforming på et felt som har en tydelig tosidig fortolkning som både produksjonsfaktor, og som viktig ressurs i et langsiktig utviklingsperspektiv.

Regimeteorien utviklet av Stone baserer seg på at det kan utvikles nokså stabile og uformelle styringskoalisjoner basert på en felles forståelsesramme eller diskurs på viktige samfunnsområder. Styringskoalisjonene rår over institusjonelle ressurser, og har vedvarende innflytelse på den politikken som føres. Koalisjonene vil normalt bestå av sentrale aktører i lokalsamfunnet. Koalisjoner kan oppstå fordi aktører med felles oppfatninger trekker sammen eller fordi aktører som ofte møtes utvikler en felles forståelsesramme. Det siste innebærer at en styringskoalisjon kan oppstå fordi sentrale aktører søker sammen i et interessefellesskap uten nødvendigvis helt å ha samme oppfatning, men heller gjennom felles mål og interesser.

³⁴ Tall hentet fra Kommunenes Sentralforbund (2005) Fakta om kommuneøkonomi <http://www.ks.no/upload/70705/05822Nokkeltall.pdf>

Innen jordvernet kan en slik samling om felles interesse være at jordvern er viktig for å sikre produksjonsgrunnlaget for aktive bønder. Alternativt kan det i et langsiktig bærekraftsperspektiv dreie seg om å sikre et ressursgrunnlag som vi har en moralsk plikt til å overlevere i størst mulig grad til kommende generasjoner. Uansett begrunnelse vil man ha en felles interesse i at jordbruksarealer ikke bygges ned og tas ut som område for matproduksjon. Mens det er hensynet til produksjon her og nå som er viktig for dagens produsenter, er nedbygging også problematisk i et langsiktig perspektiv. Dette er på grunn av de store sosiale og økonomiske omkostningene ved å bringe jordbruksarealene tilbake som områder for matproduksjon.

Regimeteori vektlegger stabiliteten i styringsallianser. I denne rapporten har vi ikke gjennomført studier av jordvernpraksis gjennom flere år, men tar sikte på å gi et tidsbilde av maktforhold og holdninger i tre utvalgte kommuner og hvordan dette påvirker den lokale politikken. Dette forholdet gjør at vi ikke vil bruke et strengt regimebegrep, som påvirker praksis i forhold til jordvern, men heller nøyer oss med å beskrive dominerende diskurser og de aktører som inngår i disse og om det dannes lokale allianser til fremme av jordvern eller ikke. Det mest anvendelige for vår studie er den tydelige todelingen mellom økonomisk-strategisk overveielser og ideologi. I de begrunnelsene som er gitt i intervjuene med lokale aktører inngår det tildels komplekse avveininger mellom argumenter og begrunnelser, som kan klassifiseres dels som økonomisk rasjonelle og dels som diskursivt ideologiske. Men det er også motsigelser og paradokser innenfor hver av hovedtypene av argumenter. Jordvernet inngår dels som premiss og forutsetning innenfor det økonomisk-rasjonelle paradigmet som byggegrunn og som landbruksnæring, dels som mål i seg selv innenfor et diskursivt ideologisk paradigme som dreier seg om jordvern og generasjonsperspektiv. Det interessante ved å studere jordvern er at det lenge har vært sammenfall mellom de økonomisk-rasjonelle jordbruksargumentene og de diskursivt ideologiske argumentene. Nå splittes dette opp, og aktørene stilles overfor en rekke dilemmaer som de må ta stilling til.

4.1.1 Lokalpolitikk som del av hierarkisk styring

Det er et klart funn i undersøkelsen at jordvern ikke bare kan forstås og tolkes som en lokal politikkutforming, selv om kommunen er tillagt stort ansvar etter arealpolitikk (plan- og bygningsloven) og jordvern (jordlov). Det er tilstrekkelige statlige tilsyns- og kontrollmuligheter av lokale vedtak - en "reservemakt" - gjennom innsigelser og klagesaksbehandling. I alle casene blir det statlige

regionale nivået en sentral aktør i arealplanlegging som ”vaktbikkje” for statlige interesser som jordverninteresser. Våre informanter plasserer fylkesmannen nest høyest som aktør som påvirker omfanget av nedbygging av jordbruksarealer. I en av kommunene er det også vedtatt en regional plan som legger føringer for lokal jordvernpraksis. Statlige regionale myndigheter kan få en sentral og formell rolle i enkeltsaker gjennom forvaltningssystemet, men dette avhenger av at sakene når disse myndigheten og at det er statlige signaler om å prioritere jordvern. Studien viser at denne rollen får ulik betydning i de tre kommunene. I en kommune inntar statlige myndighet en rolle fordi en lokal miljøvernorganisasjon påklager enkeltvedtak. Da må saken behandles av statlige myndigheter. I et fylke er det utarbeidet en saksbehandlingsrutine for enkeltsaker der regionale myndigheter er høringsinstans. I det store og det hele er det slik at fylkesmannen i større grad forsvarer jordvernet mens kommunen støtter lokale utbyggingsønsker. Dette er gjennomgående i alle de tre casekommunene, og har vært tydelig også i andre studier av arealplanlegging (Sandberg og Saglie 1996, Stigen 2002).

4.1.2 Et underliggende vekst-paradigme

Det er en underliggende vekstdiskurs i alle kommuner: dels for å opptre som attraktiv by for investeringer (bykommunen), dels for å sikre levende bygder (bygdekommunen) og dels for så sikre et aktivt og lønnsomt jordbruk (landbrukskommunen). Det er en hegemonisk underliggende forståelse i alle kommunene at vekst er ønskelig, og at oppgaven for arealplanleggingen er å sikre arealer for vekst innenfor kommunens grenser med minst mulig miljøskade og negative konsekvenser for lokalsamfunnene. I landbrukskommunen utfordres riktignok dette grunnleggende perspektivet av enkelte lokalpolitikere som etterlyser et mer helhetlig perspektiv på jordvern og tettstedsvekst gjennom en regional omfordeling av veksten fra en kommune til en annen. Den aktuelle regionplanen har imidlertid ikke dette utgangspunkt, og innebærer implisitt at vekst er ønskelig og at hver kommune bør sikres arealer for dette. Enkelte informanter hevder at regional omfordeling er lite realistisk fordi kommunene ikke kan forenes om en fordeling av veksten. På den andre siden, det er en forståelse av at bygdene må holdes levende og bebodde for at det skal være attraktivt å drive et landbruk. Det er derfor behov for å styrke bosettingen som en integrert del av et aktivt landbruk. Den siste argumentasjonen blir imidlertid vevet sammen med en holdning om at opprettholdelse av bygder og spredt bosetting er et gode i seg selv.

4.1.3 Kommunalt jordvern i et økonomisk – rasjonelt perspektiv

Hva er de økonomisk rasjonelle valg for en kommune for å sikre a) økonomisk vekst, og b) tilgang av skatteinntekter? Informantenes begrunnelser er delvis gitt eksplisitt, men delvis også implisitt. I to av kommunene er landbruket en viktig økonomisk faktor. I et økonomisk-rasjonelt perspektiv har vi funnet følgende argumenter med konsekvenser for jordvern:

- i) å tilrettelegge for en lønnsom jordbruksnæring
- ii) å tilrettelegge for andre typer næringer, og
- iii) å sikre et sentralisert bosettingsmønster for å sikre en effektiv kommunal tjenesteproduksjon.

Jordvernet inngår delvis som forutsetning for, og delvis som et problem i forhold til disse argumentene.

Tilrettelegging for en vital og økonomisk lønnsom jordbruksnæring

Det er en bred lokalpolitisk enighet om å tilrettelegge for jordbruksnæringen, særlig i de to kommunene der jordbruket hadde reell økonomisk betydning for lokalsamfunnets ve og vel. Argumentet er mindre tydelig i bykommunen som i større grad fokuserte på andre næringer. Tradisjonelt har det vært en tett kobling mellom argumentasjon for å sikre jordbruksnæringen og jordvern. Jorda er et produksjonsmiddel for jordbruket. Koblingen blir imidlertid mindre tydelig i det moderne og multifunksjonelle landbruket for en del lokalpolitiske aktører. Dette svekker argumentene for jordvern og gjør avveiningene mellom utbygging og jordvern vanskeligere også for de som ønsker å sikre jordbruksnæringen. Argumentet er at jorda ikke er så viktig for matproduksjonen som den en gang var. Dette argumentet brukes i landbrukskommunene der det i de siste årene har blitt etablert industrielle jordbruksbedrifter uten areal. For det andre har endringer i selve landbruksdriften ført til at arealer som byggegrunn har blitt viktigere. Utbyggingene av store produksjonshaller, arbeidsboliger, nye kårboliger, lager, verksteder og gartnerier blir sett på som en del av primærnæringen eller tilknyttet primærnæringen. Slike byggesaker har derfor ikke ført til en diskusjon om tiltaket skal tillates eller ikke i lokalpolitikken. Men det har ført til en diskusjon om slike typer utbygginger kan tillates uten at tiltaket reguleres dersom tiltaket ville krevd dette for andre næringer. Det er også en tydelig utvikling i retning av fradeling av tun og salg/leie av jorda som følge av ny

landbrukspolitik og byggepress. På landsbasis og i kommunene drives i dag like mye jord som tidligere, men av et stadig mindre antall bruk. Utviklingen har ført til et nytt dilemma for utviklingen av kommunene. Det blir stående mange tomme driftsbygninger, våningshus blir samtidig et "skjult" boligområde. Dette tolkes lokalpolitisk ulikt i de tre casekommuner. Ny bruk av gårdbygninger blir delvis begrunnet med at spredt boligbebyggelse er nødvendig for å skape levende og attraktive bygder. Dette vil igjen sikre et aktivt jordbruk. Den andre holdningen er at boliger vil være et forstyrrende element i et høyt produktivt og industrialisert landbruk. Det er ulemper (eksternaliteter) knyttet til høyproduktiv landbruksdrift, og utviklingen av landbygda som boligområde kan føre til at det blir satt uheldige restriksjoner på landbruksdriften.

Tilrettelegging for nye typer næringer

Gårdsbruk legges ned, mye av bygningsmassen blir ledig og det er behov for å utvikle nye næringer på gårdbruket. Dette utfordrer den tette koblingen mellom jordvern, landbrukspolitik og aktiv gårdbrukere. I jordbrukslandskapet ligger det igjen en rekke "øyer" av tun. I noen av disse startes det opp alternative virksomheter. I et landbrukspolitisk perspektiv er dette en ønsket utvikling. For mange lokalsamfunn og bygder er det viktig at det starter nye bedrifter når bruk går ut av aktiv drift og gårdeieren/brukeren må skaffe seg et nytt inntektsgrunnlag. I våre tre kommuner finner paradoksalt nok utviklingen av alternative næringer sted i den kommunen der man kunne anta minst behov for det, nemlig i landbrukskommunen med et omfattende, lønnsomt og konkurransedyktig jordbruk, også i et internasjonalt perspektiv. De alternativene næringene kan starte som landbrukstilknyttede næringer av det aktive produsentmiljøet i kommunen. Etter hvert har flere bedrifter utviklet seg, og har investert i ny bygningsmasse slik at eksternalitetene og virkningene av dette har skapt bekymringer for jordbruksnæringen. Internt i "næringsperspektivet" er det dermed konkurranse mellom ulike typer landbruksnæringer.

Sentralisere bosettingsmønsteret for å kunne effektivisere tjenesteproduksjonen

I et økonomisk-rasjonelt perspektiv er det et poeng for kommunen å være streng i forhold til å tillate spredt utbygging. Det kan være kostbart å utvikle det servicetilbudet befolkningen har krav på for en spredt bosatt befolkning. Kommuneadministrasjonene i by- og landbrukskommunen er opptatt av dette perspektivet, og dette gjenspeiles også til dels i argumentasjonen hos politikerne. I bygdekommunen er slike kostnader tonet ned fordi det politiske målet om

bosetting i hele kommuner overskygger det økonomisk rasjonelle perspektivet distriktene på kommunale utgifter.

4.1.4 Diskursive elementer

Bærekraftdiskursen har satt jordvernet inn i en ny ramme. Innbakt i bærekraftperspektivet ligger det et prinsipp om like retter til å oppfylle sine behov både hos nåværende, men også fremtidige generasjoner. Dette innebærer et langsiktig perspektiv og innebærer en moralsk forpliktelse til å overbringe til kommende generasjoner muligheter for at også disse kan oppfylle sine behov. Det er forholdsvis bred aksept for at dette innebærer at jordressursene må kunne overleveres til kommende generasjoner for at disse skal kunne ha muligheten for å utnytte potensialet for å dyrke mat. Generasjonsperspektivet har ikke vært ukjent innen landbruket, der det alltid har vært knyttet normer til å overbringe gården i god stand til kommende generasjoner. Med en tydelig innplassering av jordvernet i et langsiktig miljøperspektiv, er det samtidig åpnet for tydelig sammenfall mellom jordbruksinteresser og miljøvernargumenter. Mange av lokalpolitikerne argumenterte for jordvern i et slikt diskursivt bærekraftsperspektiv.

Det var imidlertid også tydelige andre normative diskurser av betydning når beslutninger om arealendring/utbygging på jordbruksarealer skulle avgjøres. For den liberale fløyen var hensynet til den private eiendomsretten viktig. Det var vesentlige argumenter for dem hva eierne selv ønsket. Det var også mulig å finne mer velferds- og kommunitære argumenter i begrunnelsene. Det var for eksempel tydelige normative diskurser knyttet til betydningen av å opprettholde lokalsamfunnene som gode i seg selv.

Det var også antydninger til at spørsmålet om utviklingen på bygda ble satt inn i en diskurs om landskapsestetikk. I bykommunen var det en diskusjon om å utvikle byen som noe kvalitativt annet enn det omkringliggende landskap og der byen ikke skulle tillates "å tyte" ut i det omkringliggende landskapet. Det var stor oppmerksomhet om fortetting og sentrumsutvikling for å styrke tradisjonelle bymessige kvaliteter mens det samtidig var en landskapsestetisk begrunnelse for i størst mulig grad å beholde et tydelig skille mellom by og land.

Begrunnelsene som ble gitt for den lokale politikutformingen viser altså et sammensatt bilde der økonomisk rasjonalitet er viktig og sentralt, men som samtidig utfordres og modifiseres av et sett av normative begrunnelser som dekker moralske prinsipper (langsiktig bærekraft), velferdsargumenter (levende bygder), estetisk argumentasjon (skille by- land, åpent landskap) og tradisjonell høyre-

venstre ideologi med ulikheter i vektlegging av den private eiendomsretten og offentlig inngripen.

4.2 Konkrete funn

4.2.1 Felles oppfatninger i lokalpolitikken

Den mest lokalpolitisk entydige og klare felles oppfatningen fant vi kanskje i bygdekommunen omkring enigheten om å styrke de små lokalsamfunnene. Dette normative standpunktet var det så stor oppslutning om at det kan karakteriseres som diskursiv hegemoni i kommunen både politisk og administrativt. Dette synet hadde som følge at man heller ikke oppfattet at spredt utbygging var noen trussel mot jordvern og var i stor grad uenig med fylkesmannens oppfatninger om konsekvenser av spredt utbygging.

Når trusselen mot jordvern blir definert som trusselen fra tettstedsutvidelser og boligfelt er det også muligheter for å diskursive koalisjoner mellom miljø- og landbruksorganisasjonene. Landbruksorganisasjonene sliter internt med problemet at deler av medlemsmassen ønsker å selge byggegrunn, mens andre ønsker jordvern for å sikre et aktivt jordbruk. Disse har derfor utviklet et slags tvisyn der bønder som vil selge jord møter forståelse for det samtidig som man ønsker å motarbeide planmessig omdisponering av jordbruksarealer. Deres arbeidsområde er dermed arealplaner og ikke enkeltsaker. Landbruksmyndighetene balanserer på den samme eggen, særlig når det oppmuntres til andre former for produksjon på gården enn ren matproduksjon.

I vår *bykommune* der landbruket har en mer marginal økonomisk betydning, er økonomisk rasjonelle argumenter mot spredt utbygging, og landskapsestetisk diskurs viktige begrunnelser for en restriktiv holdning. I tillegg aktiviseres fylkemannen i høy grad i forhold til enkeltsaksbehandling. I kommunen har tvisynet i landbruksorganisasjonene ført til usikkerhet om næringens holdning til jordvern og utbygging hos andre aktører. Hos enkelte miljøvernorganisasjoner svekker dette tvisynet troverdigheten til landbruksorganisasjonene som jordvernforvarer. Det tolkes som at organisasjonene tar rollen som forvarer av privat eiendomsrett, enten eiendommen skal brukes til jordbruksformål eller til andre formål.

I *landbrukskommunen* har det vært en underliggende forståelse om at det er viktig å legge tilrette for landbruket som næring. I så måte står

økonomisk-rasjonelle argumenter sterkt. Men det er også andre samfunnssektorer i vekst som har arealbehov, og landbruksnæringen konkurrerer mot disse. Endringene i jordbruksnæringen skaper imidlertid interne paradokser i næringsargumentene for jordvern og landbruksnæringen. Lokalpolitikken preges av ulike holdninger til disse paradoksene og om vektleggingen av jordvern som innsatsfaktor for økonomisk virksomhet i landbruket, eller som vern av en langsiktig ressurs for kommende generasjoner. I en rekke konkrete saker fører ulike typer begrunnelser til samme standpunkt, men det er også saker der det skilles og at styringskoalisjonen ikke er tydelig. Konkurransen om arealer til andre formål er ikke så tydelig i lokalpolitikken i landbrukskommunen, siden mange av diskusjonene er overført til regionalt nivå i forbindelse med regional plan. Teoretisk hadde det vært mulig med sterk lokal argumentasjon mot å utbygge de "frigitte" utbyggingsområdene i den regionale planen. Den brede implisitte forståelsen av nødvendigheten av vekst har imidlertid gjort at diskusjonen ikke er særlig tydelig, selv om det har kommet innspill om at veksten bør komme i nabokommunen der det er arealer som er mindre verdifulle for jordbruksproduksjon.

4.2.2 Bykommunene mest restriktive

I våre undersøkelser finner vi at det på landsbasis ser ut til at bykommunene er mest restriktive med hensyn til spredt utbygging på landbruksjord, og at kommuner med et økonomisk sterkt landbruk bygger mest spredt. Dette gjelder også om vi ser bort fra primærnæringsformål. Vi finner det samme i våre casekommuner.

Samtidig viser spørreundersøkelsen at aktørene i bykommunen paradoksalt nok viser noe mindre oppslutning om jordvern enn i de andre kommunene. Hvordan kan dette forklares?

Det ser ut til at holdning til spredt utbygging per se er en viktig forklaring. I vår bykommune er det skepsis til spredt utbygging ut ifra kostnader til kommunal tjenesteyting. I de andre kommunene var man mindre bekymret for dette, men var til gjengjeld opptatt av å sikre grunnlaget for bosetting i mindre lokalsamfunn og å sikre aktive produsenter.

Samtidig var den hierarkiske styringen i forhold til enkeltsaker særlig tydelig i bykommunen, og viser hvordan aktive enkeltaktører kan bruke systemet til å fremme synspunkter og holdninger, og aktivere statlig gjennomgang av praksis i forhold til enkeltsaker.

4.2.3 Lokal styring av jordvern?

Fra 1994 har kommunene i økende grad fått delegert myndighet innen landbrukslovgivning og tilskuddsordninger. Dette gir grunnlag for en mer helhetlig lokal ressursforvaltning etter mange lovverk. Samtidig er det en bekymring om at økonomiske – rasjonelle argumenter for lokal utvikling vil dominere over mer langsiktige landbrukspolitiske hensyn. Synet på lokal styring blant de ulike aktørgruppene i kommunen er ulikt. Jordvernene – på tvers av aktørgrupper - mener at lokale myndigheter ikke makter å ivareta jordvernet. De mener at lokalpolitikere er for opptatt av lokal utvikling og gjenvalg. Dette fører til avgjørelser som favoriserer økonomisk gevinst på kort sikt på bekostning av langsiktig ressursutnyttelse. Studien bekrefter at økonomisk vekst er viktig for de fleste lokalpolitikere. Den regionale planen viser imidlertid at vekst også er en forutsetning for planarbeid på et regionalt, fylkeskommunalt nivå, og således ikke skiller seg ikke vesentlig fra med lokal planlegging på dette punktet. I planen har alle kommunene fått tildelt utbyggingsområder, og den skiller seg ikke vesentlig fra andre lokale arealplaner med hensyn på utbyggingsønsker.

Litteratur

- Altermann, R. (1997): "The Challenge of Farmland Preservation. Lessons form a Six-Nation Comparison". *Journal of American Planning Association* Spring 1997 s 220 - 243
- Bjørdal, Inge (2001). *Markslagsklassifikasjon i Økonomisk Kartverk*. NIJOS-dokument 16/01. Ås.
- Bekkhus, R., Bjørdal, I., Bjørkelo, K. og Kristiansen, T.J. (2003). *Veileder for administrativt ajourhold av Digitalt markslagskart (DMK)*. NIJOS-dokument 1b/03. Ås
- Bjørdal, I., Bjørkelo, K., Nilsen, B., Nystuen, I., Strand, G.H. og Thorvaldsen, K (2004). *Kodeverk og symbolbruk i DMK og avleide produkt*. NIJOS dokument 36/04. Ås.
- Bloch, Vilni Verner Holst (2002). *Arealbruksklassifisering av bebygde arealer - revidert rutine for tilordning av arealbruksklasse til bygning*. Notater 2002 - 2. Statistisk sentralbyrå. Kongsvinger.
- DiGaetano, A. og J. Klemanski (1999): *Power and city governance: comparative perspectives on urban development*. Minneapolis, Minn./London: University of Minnesota Press.
- Dysterud, M.V.; E. Engelen og P.Schøning (1999): *Tettstedsavgrensning og arealdekke innen tettsteder. Metode og resultater*. Rapporter 1999/29 Statistisk sentralbyrå 1999.
- Elander, I. (2001) (red.): *Den motsägelsesfulla staden. Vardagsliv og urbana regimer*. Lund: Studentlitteratur
- John, P. (2001): *Local government in Western Europe*. London:Sage

- Keating, M. (1998): Commentary: Public-Private Partnerships in the United States seen from a European perspective. I Pierre (red.): *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. London: MacMillan Press
- Lyngstad, R. (1997): *Den kommunale tenkemåte. Ein case-studie av makt og innverknad i ein norsk kommune, belyst gjennom ein prioriteringskonflikt mellom tre kommunale utbyggingsprosjekt*. Dr. philosavhandling. Høgskolen i Bodø.
- Lyngstad, R. (2000): "Regimeteori på norsk. Ei drøfting av regimeteori og forståinga av makt og innverknad i norske kommunar." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* . Nr. 4 2000. Årgang 16
- Miljøverndepartementet, Landbruks- og matdepartementet (2005): Veileder: *Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss. Hvordan kan plan- og bygningsloven brukes for tilrettelegging av ny landbrukstilknyttet næringsvirksomhet?*
- Petersen, T.: *Hva skal vi med standardiserte regresjonskoeffisienter? En kritisk kommentar*. I: Tidsskrift for samfunnsforskning. (1983) Nr. 3. s. 243-259
- Pierre (red.) (1998): *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. London: MacMillan Press
- Saglie, I-L og S.L. Sandberg (1996): "*Vi holder oss til planen*". *Sandefjord tettsted 1961-1993. Planer og arealutvikling*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Sellers, J. (2002): *Governing from below. Urban Regions and Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Statens kartverk (2005). *SOSI-standard*. Samordnet Opplegg for Stedfestet Informasjon.
<http://www.statkart.no/standard/sosi/html/welcome.htm> . Hønefoss.
- Statistisk sentralbyrå: *Naturressurser og miljø 2005*
- Stigen, I. M. (2002): "Kryssende hensyn i jordvernet." I: H. Rommetvedt: *Matmakt. Politikk, forhandling, marked*. Bergen: Fagbokforlaget

- Strömberg, T. og I. Elander (2001): Från lokala välfärdsregimer till fragmenterade partnerskap. I Elander, I., (red.): *Den motsägelsesfulla staden. Vardagsliv og urbana regimer*. Lund: Studentlitteratur
- Stone, C. (1989): *Regime Politics: Governing Atlanta 1946 –1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. (1993): Urban regimes and the capacity to govern. A political economy approach. *Journal of Urban Affairs*. S 1-28
- Wallzer, N.W. og B.D. Jacobs (eds) (1998): *Public-Private Partnerships for Local Economic Development*. Westport, Connecticut: Praeger.

Vedlegg 1

Forkortelser

GAB	Grunneiendom-, Adresse- og Bygningsregister
GAB-A	Adressedelen av GAB
GAB-B	Bygningsdelen av GAB
GAB-G	Grunneiendomsdelen av GAB
FKB	Felles kartbase
BoF	Bedrifts- og foretaksregisteret
DMK	Digitalt markslagskart
LT89	Landbrukstelling 1989
JT 99	Jordbrukstelling 1999

Vedlegg 2

Begrepene

Arealbruk og arealdekke

Arealbruk er resultat av menneskers aktivitet og eventuelle omforming av arealene. Eksempler på arealbruk er boligområder, veier, jordbruksareal og friluftsareal. Arealdekke viser til arealenes fysiske overflate, f.eks. bygninger, vann og skog. Inndeling av areal etter arealbruk og arealdekke kan i noen grad overlappe og arealtabeller kan inneholde begge dimensjoner. Fram til og med 1982 ble arealbruk tolket og klassifisert ut i fra landsdekkende kartlegging av alle landets tettsteder med mer enn 1000 innbyggere. Senere data bygger på stedfestede bygnings- og bedriftsregistre, og tilhørende bygningstype og næringskode.

Bruker

Den/de som er ansvarlig for drifta av en jordbruksbedrift.

Bygningstype

Bygningene i GAB klassifiseres etter type. Bygningstype er fastlagt etter hvilken funksjon bygningen skal ha, f.eks. boligbygg eller industribygg. Kombinerte bygninger er gruppert etter den funksjon som har størst andel av bygningens bruksareal. Bygninger med stor boligandel klassifiseres alltid som boligbygninger. Oversikt over klassifikasjonssystemet for bygningstyper i GAB, se vedlegg i Bloch 2002-3.

Eier

Den/de som har tinglyst skjøte på en landbrukseiendom.

Fulldyrka jordbruksareal

Areal som er dyrka til vanlig pløyedybde, som kan nyttes til åkervekster eller eng og som kan fornyes ved pløying.

Fysisk bebygd areal- bygningers grunnflate - ”fotavtrykk”

Med fysisk bebygd areal menes arealet av bygningers grunnriss. Tallene hentes i prioritert rekkefølge fra FKB-kartomriss (Felles KartBase), beregninger ut i fra GAB og statistiske verdier for hver bygningstype. Fysisk bebygd areal er nærmere beskrevet i eget notat (Bloch 2002-3).

Ikke fulldyrka jordbruksareal

Omfatter overflatedyrka jordbruksareal og innmarksbeite.

Innmarksbeite

Areal som kan nyttes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50% av arealet skal være dekt av grasarter. Arealet skal være avgrenset av permanent gjerde mot utmark eller ha en naturlig avgrensning som elv, sjø, fjell etc.

Jordbruksareal ute av drift

Jordbruksareal som ikke lenger er i bruk, men som uten nybrottslignende arbeid kan tas i bruk igjen. Areal av åpen åker som brakklegges for ett år inngår ikke.

Jordbruksareal i drift

Jordbruksareal som er høstet minst en gang i løpet av et år eller er benyttet til beiting, inkludert areal av åpen åker der det ikke er tatt avling i løpet av året, men som er tenkt høstet neste år (ettårig brakk).

Jordbruksbedrift

Virksomhet med jordbruksdrift, inkludert hagebruk og husdyrhold. Bedriften omfatter alt som blir drevet samlet under en ledelse og med felles bruk av produksjonsmidler. Jordbruksbedriften er uavhengig av kommunegrenser og kan omfatte både eide og leide arealer.

Jordstykke

Sammenhengende jordbruksareal som er avgrenset av vei, bekk, skog, nabogrense o.l.

Landbrukseiendom

Eiendom som benyttes eller kan benyttes til jord- og/eller skogbruk. Alt som tilhører samme eier i en kommune hører til samme

landbrukseiendom uten hensyn til om den omfatter flere matrikelnumre (grunneiendommer).

Landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder)

er et arealbrukskategori i kommuneplanen etter plan- og bygningslovens § 20-4. Arealet er i mange tilfelle en "restkategori" etter at utbyggingsformålene er angitt på plankartet, og det aller meste av Norges areal er gitt denne formålskategorien dersom man slår sammen norske kommuners arealplaner. I LNF- områder er det i prinsippet forbudt å bygge, med mindre det er til primærnæringsformål. Andre byggetiltak må søke om dispensasjon dersom ikke noe annet er bestemt i kommuneplanens bestemmelser.

Markslog

Markslog er areal som er entydig definerte ut fra arealtilstand og bonitet basert på standard klassifikasjonssystem for N5 kartdata. DMK inneholder markslogsfigurer med digitale grenser og egenskapskoder knyttet til den enkelte markslogsfiguren.

NACE

I BoF (Bedrifts- og Foretaksregisteret) følger næringskodene systemet for klassifikasjon av økonomisk aktivitet, NACE. Dette systemet er knyttet til sammenlignende internasjonal økonomisk statistikk. Næringskoden er i BoF knyttet til bedriftens dominerende økonomiske aktivitet. Se også Næringskode.

Næringskode

Næringskoder registreres i både GAB og BoF (Bedrifts- og Foretaksregisteret). For næringskoder i GAB er definisjoner gitt i Registreringsinstruks for GAB. Næringskode i GAB angir hvilken næringsgruppe som opptar størst andel av samlet areal i bygget. Dersom bolig er kombinert med annen næring, skal bygget imidlertid aldri gis næringsgruppe '0' bolig.

Overflatedyrka jordbruksareal

Areal som for det meste er ryddet og jevnet i overflaten, slik at maskinell høsting er mulig.

Spredt utbygging

Med spredt utbygging forstås her bygging utenfor tettstedsgrensen. I denne undersøkelsen har det ikke vært mulig å gå langt bak i tid.

Teig

Jordbruksareal som er helt omsluttet av areal tilhørende andre eiendommer. En teig kan bestå av ett eller flere jordstykker.

Tettsted

Tettsteder er definert slik (Dysterud mfl. 1999):

1. En hussamling skal registreres som tettsted dersom det bor minst 200 personer der (ca. 60-70 boliger).
2. Avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter.

Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan f.eks. være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet taes med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen. Modellering av tettsteder før 2002 er beskrevet i eget notat (Bloch 2002).

Tilleggsnæring

Næringsaktivitet som utnytter jordbruksbedriftens eller landbrukseiendommens arealer, bygninger, maskiner eller andre ressurser, og som skal gi inntekter for bruker/eier.

Totalt standard dekningsbidrag for jordbruksbedrift

Standard dekningsbidrag er differansen mellom standardverdi av produksjon og standardverdien av visse spesifiserte kostnader per arealenhet og per husdyr. Standard dekningsbidrag per produksjon er standard dekningsbidrag per dekar/husdyr multiplisert med antall dekar/husdyr av vedkommende produksjon. Totalt standard dekningsbidrag for en jordbruksbedrift er summen av dekningsbidragene for alle plante- og husdyrproduksjoner som drives av bedriften.

Utdanningskode

NUS-Norsk standard for utdanningsgruppering (NUS2000) brukes for å gruppere personers utdanningsaktiviteter og personers utdanningsbakgrunn. Koden består av i alt 6 siffer, der 1. siffer angir utdanningsnivå og 2. siffer angir fagfelt.

Vedlegg 3

Standard grupperinger

Arealbruk fysisk nedbygd

Arealbruk klassifiseres i to ulike nivåer; fysisk nedbygd og i områder. Hensikten med denne inndelingen er å få fram tall for intensitet og bebyggelsesmønster i mest mulig homogene områder. Fysisk nedbygd areal tar utgangspunkt i bygningers omriss ved grunnmur, grunnriss. Klassifiseringen bygger på en kombinasjon av bygningstyper og næringskoder i henholdsvis GAB og BoF.

Fysisk nedbygd deles inn i følgende klasser:

- 011 Bolig, småhus
- 012 Bolig, blokk
- 013 Fritidsbebyggelse
- 014 Garasje, uthus til bolig
- 015 Blandet bolig og annet
- 021 Bergverk og utvinning
- 022 Industri
- 031 Varehandel, reparasjon
- 032 Finans og forsikring
- 033 Hotell og restaurant
- 034 Forretningsmessig tjenester
- 041 Offentlig forvaltning
- 042 Undervisning
- 043 Helse- og sosiale tjenester
- 044 Idrettsanlegg
- 045 Andre sos. og pers. tjenester
- 051 Transport og kommunikasjon
- 061 Bygg og anlegg
- 062 Kraft og vannforsyning
- 071 Jordbruk og skogbruk
- 072 Fiske og fangst
- 080 Annet bebygd

Bruk av bygning

I behandlingen av dataene i denne rapporten har vi for oversiktens skyld valgt å inndele bygningstypene i tre kategorier: bolig, primærnæring og annet. Inndelingen bygger på en klassifisering av bruk av bygninger etter bygningstype i kombinasjon med næringskode. Klassifiseringen bygger på en kobling av bygningsdelen av grunneiendom-, adresse- og bygningsregisteret (GAB) og stedfestede bedrifter i bedrifts- og foretaksregisteret (BoF). Arealbruk av bygninger er klassifisert etter to geografiske nivåer; fysisk nedbygd og overordnet områdenivå. I denne sammenheng er det benyttet en aggregering av koder for arealbruk (tre siffer) knyttet til fysisk nedbygd. Under "bolig" er kodene 011-015 benyttet, under "primærnæring" er kodene 071-072 benyttet, mens "annet" er resterende bygninger (se tabell nedenfor).

Bruk av bygning og klasser av bygg etter fysisk nedbygd

Bruk av bygning	Klasser av bygning etter fysisk nedbygd (Bloch, 2002)
Bolig	011 Bolig, småhus 012 Bolig, blokk 013 Fritidsbebyggelse 014 Garasje, uthus til bolig 015 Blandet bolig og annet
Primærnæring	071 Jordbruk og skogbruk inklusive våningshus og kårstue 072 Fiske og fangst
Annet	021 Bergverk og utvinning 022 Industri 032 Finansiell tjenesteyting og forsikring 033 Hotell og restaurant 034 Eiendomsdrift, forretningsmessig tjenesteyting og utleievirksomhet (inkl. forskning) 041 Offentlig forvaltning 042 Undervisning 043 Helse- og sosiale tjenester 044 Idrettsanlegg (Andre sosiale og personlige tjenester) 045 Andre sosiale og personlige tjenester 051 Transport og kommunikasjon 061 Bygg og anlegg 062 Kraft og vannforsyning 080 Annet uspesifisert

Kategorien primærnæring inkluderer våningshus og kårbolig. Det betyr at dataene vi har under "primærnæring" er nokså lik innholdet i "Stedbunden næring" slik dette er definert i veileder om Landbruk Pluss og plan- og bygningsloven (MD, LMD 2005). I likhet med

”stedbunden næring” er bygg til fritidsformål utenfor kategorien primærnæring.

Jordbruksareal

Under jordbruksareal er kodelisten for arealtilstand (atil) i digitalt markslagskart (DMK) brukt. Kodene for "fulldyrket jord", "overflatedyrket jord" og "innmarksbeite" (atil=21,22,23) er valgt å utgjøre "jordbruksareal". Minsteareal som avtegnes i DMK er 0,5 dekar for fulldyrket jord, 2 dekar for overflatedyrket jord og innmarksbeite (Bjørddal, 2001).

I den grad DMK ajourføres vil nedbygde arealer omkodes fra f.eks. "fulldyrket" til "uklassifisert / ukjent arealtilstand".

Tettstedstørrelse

Tettsteder deles inn i størrelsesklasser etter antall innbyggere (Dysterud og Engelen 2000). Standard størrelsesklasser for tettsteder er som følger:

200 – 499	innbyggere
500 - 999	innbyggere
1 000 - 1 999	innbyggere
2 000 - 19 999	innbyggere
20 000 - 99 999	innbyggere
over 100 000	innbyggere

I tillegg oppgis det gjerne en "I alt" kalt "Hele landet", som omfatter alle landets tettsteder for tilhørende størrelsesklasser. Det er viktig å merke seg at tall oppgitt for "Hele landet" er basert på et fullstendig informasjonssett, og ikke utvalg som vektes etter innbyggertall eller lignende.

Vedlegg 4

Datakilder og registerdata

Jordbrukstelling 1969 og 1999, Landbrukstelling 1979 og 1989

I 1969 og 1999 gjennomførte Statistisk sentralbyrå (SSB) fullstendige jordbrukstellingene med oppgaveplikt for alle jordbruksbedrifter med minst 5 dekar jordbruksareal i drift. For enheter med mindre enn 5 dekar i drift var det egne grenser for oppgaveplikt knytta til ulike hagebruks- og husdyrproduksjoner. I 1979 og 1989 ble det gjennomført fullstendige landbrukstellingene, der det i tillegg til jordbruksbedrifter også var oppgaveplikt for landbrukseiendommer. En landbrukseiendom ble definert som en eiendom med minst 5 dekar eid jordbruksareal eller med minst 25 dekar produktivt skogareal.

Det er publisert kommunetall for alle de fullstendige tellingene.

Formålet med de fullstendige tellingene er å framskaffe opplysninger om ressurs- og produksjonsgrunnlag, driftsmessige, miljømessige og økonomiske forhold innen jordbruksnæringa. I årene mellom de fullstendige tellingene er det holdt egne utvalgsundersøkelser. Utvalgsusikkerhet medfører at disse undersøkelsene ikke kan publiseres på kommunenivå. Fullstendige jordbrukstellingene er blitt holdt med ca. 10 års mellomrom fra 1907.

Landbruksregisteret

Landbruksregisteret skal omfatte alle landbrukseiendommer, jordbruksbedrifter og personer som er knytta til disse enhetene som eier og/eller bruker. Registeret omfatter i hovedsak identifikasjon for den enkelte enhet, f.eks. kommune-, gårds-, bruk- og festenummer, organisasjonsnummer, produsentnummer og fødselsnummer. Registeret inneholder for øvrig svært lite data, kun noen sentrale arealopplysninger og koder for aktivitet. Registeret ble etablert i 1991,

og det er Statens landbruksforvaltning (SLF) som har ansvar for drift og vedlikehold.

Søknad om produksjonstilskudd i jordbruket

For å motta produksjonstilskudd i jordbruket må det årlig registreres detaljerte data om bl.a. arealbruk og antall husdyr på den enkelte jordbruksbedrift. I tillegg til areal- og husdyrdataene mottar SSB også tall for tilskuddene som blir utbetalt til den enkelte jordbruksbedrift. Ordningen med produksjonstilskudd i jordbruket er regulert i egen forskrift. Lovverk og typer tilskuddsordninger har over tid endret seg betydelig. Det er ikke alle jordbruksbedrifter som oppfyller kravene knytta til tilskuddsordningene, og andelen bedrifter som ikke søker tilskudd, i all hovedsak små enheter, har variert mellom 5 og 10 prosent av totalt antall jordbruksbedrifter. SSB har benyttet datakilden i sin statistikkproduksjon fra og med 1984. Det publiseres tall på kommunenivå.

Totalpopulasjon av jordbruksbedrifter

Fra og med 2000 har SSB utarbeidet en årlig totalpopulasjon for jordbruksbedrifter ved å kombinere informasjon fra ulike registre. Hoveddatakilder er Landbruksregisteret, Søknad om produksjonstilskudd i jordbruket, Bedrifts- og foretaksregisteret (BoF) og leveranseregistrene for korn og slakt. Detaljerte data om arealbruk, husdyr, driftsform mv. er knyttet til den enkelte jordbruksbedrift. Det kan publiseres tall på kommunenivå.

Bedrifts- og foretaksregisteret

Bedrifts- og foretaksregisteret (BoF) er Statistisk sentralbyrås register over alle foretak (juridiske enheter) og bedrifter i privat og offentlig sektor i Norge. Registeret er et tilknyttet register gjennom lov om Enhetsregisteret (ER), noe som gir både en rett og en plikt til å delta i samspillet og til bruken av ER. SSB har bl.a. ansvaret for næringskoding, bedriftsenheten samt hele offentlig sektor i dette samspillet.

SSB arbeider for at BoF skal være et heldekkende og kvalitetssikret register, som utgjør en felles populasjon for den økonomiske og næringsmessige statistikken.

DMK

Digitalt MarkslagsKart – DMK er et nasjonalt datagrunnlag om arealtilstand og arealkvalitet for jord- og skogbruksområdene og annet areal kartlagt for Økonomisk kartverk (nå N5). Det gir blant annet informasjon om dyrkingstilstand og driftsforhold på jordbruksareal,

bonitet (produksjonspotensial) for skog, og arealtype og eventuelt bonitet og potensial for oppdyrking i utmark. Minstearealet for å skille ut markslag varierer, men på jordbruksareal går man helt ned til 0,5 dekar. Markslagskart finnes for områdene opp til skoggrensa i hele landet, eller for omtrent 60 % av landarealet. Kartserien er vårt eneste landsomfattende kartverk over arealressurser på detaljert nivå.

DMK er en viktig del av den nasjonale infrastrukturen av kartdata, dvs. Felles Kartdatabase (FKB). Det er i stor grad finansiert gjennom Geovekst-prosjekt. Målestokken på N5 kartdata er 1:5 000, med noen få unntak i marginale område der det er produsert i M 1:10 000.

"Markslag" er areal som er entydig definerte ut fra arealtilstand og bonitet basert på standard klassifikasjonssystem for N5 kartdata. DMK inneholder markslagsfigurer med digitale grenser og egenskapskoder knyttet til den enkelte markslagsfiguren.

I dette prosjektet benytter vi egenskapskoden arealtilstand for å finne type bebygd areal. Arealtilstand er en del av kodeverket i Digitalt Markslagskart. Arealtilstanden definerer naturlige terrengtyper (f.eks myr og skog) og typer opparbeidet areal (f.eks dyrka jord og beite). På jordbruksareal er markslaget delt i klassene fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite. (Bjørddal et.al., 2004)

Bygningsregisteret

Bygningsregisteret er en del av GAB (GAB= Grunneiendom, Adresse, Bygning), et elektronisk register som inneholder opplysninger om grunneiendommer og adresser i Norge. Det inneholder også opplysninger om alle bygninger over 15 m². Oppgavene til GAB blir hentet inn med hjemmel i delingsloven og forskriftene til denne loven.

Eier av registeret er Miljøverndepartementet. Det faglige ansvaret for registeret er ivarettatt av Statens kartverk. Regionkartkontorene administrerer systemet ute i distriktene, og sammen med de enkelte kommunene har det ansvaret for det praktiske arbeidet med å overføre data til registeret.

Tall for 2003 er baserte på bygningsdelen i GAB slik tilstanden var mars 2003. Rettinger i GAB gjort etter denne datoen, her derfor ikke hatt noen innvirkning på tallene i publikasjonen. Opplysninger i GAB skal oppdateres fortløpende i forbindelse med kommunenes byggesaksbehandling. Revne bygg vil framstå med en egen kode for dette. Tidfesting av ulike hendelser i GAB før 1983 er generelt vanskelig.

Felles kartbase bygg (FKB Bygg)

Felles kartbase primærdatasett Bygg er et av flere kartdatasett i Geovekst-samarbeidet, og er definert i Sosi-standarddatabasen (Statens kartverk, 2002). Fra digitalt kartverk er arealet fra omriss av bygninger brukt der GAB ikke har opplysninger om areal. Der det mangler omriss i kartverk, og det heller ikke er oppgitt areal i GAB, er det brukt et gjennomsnitt beregnet for hver bygningstype basert på areal fra kartverk.

Vedlegg 5

Feilkilder og usikkerhet

Innsamlings- og behandlingsfeil

Kommunene kan gjøre feil ved innregistrering av data til GAB-registeret. De kommunene som ikke legger byggesaker "online" i GAB-registeret fyller ut et skjema som blir sendt til fylkeskartkontoret. Skjemaet kan i visse tilfelle være feil utfyllt. Det er dessuten noen kommuner som av ulike årsaker ikke alltid følger alle gjeldende regler for registrering til GAB-registeret. Det kan for eksempel være ulike fortolkninger i hvordan kommunen anvender primærnæringsbegrepet, selv om det er gitt presiseringer om innholdet i dette fra Miljøverndepartementet, og senest i en veileder fra Miljøverndepartementet og Landbruks- og Matdepartementet: "Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss. Hvordan kan plan- og bygningsloven brukes for tilrettelegging av ny landbrukstilknyttet virksomhet?"

Feil ved kobling av registre

Hovedproblemet i denne undersøkelsen er forskjell i tidsdimensjonen i de to hoveddatasettene vi kobler. GAB blir fortløpende oppdatert ettersom bygninger blir rapportert ferdigstilt, dvs. mer eller mindre lik tidspunktet det ble bygget. Det er vanskelig å tidfeste dataene i DMK.

Dette problemet med tidfesting gjør at dataene blir dårligere jo lenger tilbake i tid vi kommer har gjort at det dessverre er vanskelig å gjøre sammenligninger over tid når dataene er hentet fra DMK.

Dataene fra GAB går tilbake til 1985, og disse tallene kan sammenlignes over tid. I regresjonene presentert i kapittel 2.2 har vi valgt å bare kjøre de tre siste årene, siden datagrunnlaget er best for disse siste årene.

Datering av DMK

Det kan være vanskelig å si at DMK for en kommune representerer situasjonen på et bestemt tidspunkt. Dette er fordi datagrunnlaget som er benyttet for å etablere DMK innen en kommune er hentet fra flere kilder som kan være fra ulike tidspunkt.

Vanligvis har DMK blitt etablert på grunnlag av Økonomisk kartverk eller markslagsfolie i kombinasjon med flyfoto. De ulike kartbladene kan da ha forskjellige produksjonsår, og flyfoto som dekker ulike deler av kommunen kan være tatt på ulike tidspunkt. Til den ferdige DMKen er det ikke nødvendigvis knyttet opplysninger om datering for kildedataene. Særlig for de eldre utgavene mangler slike opplysninger.

Årstallet som vi knytter til DMK er det året de siste flyfotoene er tatt, eller siste ajourføring er utført. Dette er gjort fordi ingen informasjon er nyere enn siste flyfoto- eller oppdateringsdato, selv om kartet er bygd på informasjon fra en kortere eller lengre periode før det.

(Pers. med. Jørn Berg, NIJOS)

Ajourhold av DMK

DMK som er benyttet i dette prosjektet er lastet ned i juni 2003, dette er gjort for i størst mulig grad unngå at oppdateringer forstyrrer analysen (ved omklassifiseringer fra jordbruksareal til bebygd areal). Eventuelle oppdateringer som var utført før 2003 var utført på grunnlag av flyfoto og kart-/administrativ informasjon hentet inn fra kommunene. Oppdateringer kan være gjort for bare deler av kommunen, og være basert på datakilder med ulike produksjonsår.

(Pers. med. Jørn Berg, NIJOS)

Fullstendighet/dekningsgrad av DMK

DMK var ikke fullt utbygd i alle kommuner på nedlastingstidspunktet (juni 2003). NIJOS publiserer en oversikt over grunnlagsdata og fullstendighet for DMK i de ulike kommunene ("Status ferdig DMK" hentet fra www.nijos.no). I tabell 1 er det brukt en utgave fra oktober 2002 for å vurdere fullstendigheten i de enkelte kommunene.

Siden "Status ferdig DMK" er noe eldre enn nedlastingen har vi i tillegg gjort en sammenligning mellom jordbruksareal i DMK og jordbruksareal i landbrukstelling fra 1989. Vi har antatt at DMK er fullstendig dersom kommunen hadde like mye eller mer jordbruksareal i DMK som i landbrukstellinga.

Det må bemerkes at det ikke er fullt samsvar mellom jordbruksareal i DMK og i landbrukstellinga. I DMK blir fulldyrket jord vanligvis skilt ut ned til areal på ca. 0,5 dekar, mens overflatedyrket og innmarksbeite blir skilt ut ned til 2 dekar. (Bekkehus et.al, 2003) I landbrukstellinga blir jordbruksarealet rapportert for driftsenheter med minst 5 dekar areal i drift, men det er ikke noe minsteareal for de enkelte teigene.

Når det gjelder driften av jordbruksarealet er det også skilnader mellom landbrukstellinga og DMK. I landbrukstellinga er det jordbruksarealet i drift som blir rapportert. I DMK er det ikke bruken av arealet, men arealtilstanden som er avgjørende når en tar stilling til type markslag. Dersom et fulldyrka areal blir benyttet som beite, endrer ikke dette markslagsklassifikasjonen så sant bruken av arealet ikke har vart så lenge at dyrkningsgraden er endret. (Bekkehus et.al, 2003)

Overflatedyrka areal har ikke samme definisjon i landbrukstellinga som i DMK. I landbrukstellinga omfatter overflatedyrka areal også overflatedyrka eng til slått og beite og innmarksbeite/gjødsla beite, mens. fulldyrka eng til slått og beite inngår i det fulldyrka arealet.

Tabell 1. DMK i kommuner. Datering og vurdering av fullstendighet.

	Totalt antall	Mangler/ufullstendig DMK		Fullstendig DMK	
		Sammenligning av jordbruksareal fra landbrukstellinga 1989 og fra DMK	Opplysninger om fullstendigheten tet fra "Status ferdig DMK", NIJOS 2002	Sammenligning av jordbruksareal fra landbrukstellinga 1989 og fra DMK	Opplysninger om fullstendigheten tet fra "Status ferdig DMK", NIJOS 2002
I alt	434	171	167	263	267
Mangler årstall	69	66	67	3	2
1962	2	2	2	0	0
1964	2	2	2	0	0
1965	2	2	2	0	0
1966	2	2	2	0	0
1968	1	1	1	0	0
1969	2	1	2	1	0
1970	2	1	1	1	1
1971	1	1	1	0	0
1973	1	0	0	1	1
1974	1	0	0	1	1
1975	1	0	1	1	0
1977	1	1	1	0	0
1978	1	0	0	1	1
1979	2	1	0	1	2
1980	2	0	0	2	2
1981	4	0	0	4	4
1982	8	0	0	8	8
1983	5	1	1	4	4
1984	2	2	1	0	1
1985	2	0	0	2	2
1986	12	6	7	6	5
1987	7	1	2	6	5
1988	5	1	1	4	4
1989	5	3	3	2	2
1990	6	2	2	4	4
1991	18	0	2	18	16
1992	17	6	1	11	16
1993	22	0	0	22	22
1994	27	8	4	19	23
1995	25	6	3	19	22
1996	29	9	12	20	17
1997	46	12	17	34	29
1998	29	10	8	19	21
1999	40	13	12	27	28
2000	25	8	8	17	17
2001	8	3	1	5	7

* Opplysninger om datering er hentet fra "Status ferdig DMK", oktober 2002.

Kvalitetsvurdering av DMK i casekommunene

Som for de øvrige kommunene er fullstendighet av DMK i case-kommunene vurdert i forhold til Landbrukstellinga 1989. Men i stedet for å se på alt jordbruksareal har vi sett på hver kategoriene separat. Vi har valgt å slå sammen kategoriene overflatedyrket/beite i DMK for å få samsvar med landbrukstellinga, og sammenligner derfor 2 kategorier; fulldyrka og overflatedyrka/beite.

I vurderingen av hvor fullstendig DMK er har vi for disse tre kommunene også sett på om kommunen inneholder områder som er klassifisert som "ikke kartlagte/sjømålte områder" (Ftema = 9300). I DMK er det vanlig at areal i sjø ikke er kartlagt. For mange kommuner vil det også være naturlig at en del av landarealet ikke er kartlagt fordi det ligger over skoggrensa. For disse tre kommunene derimot skulle alt landareal være kartlagt, større areal som ikke er det viser at det er en svakhet i DMK for kommunen.

Bygdekommunen

DMK for bygdekommunen er etablert i 1994, og ajourført ved hjelp av ortofoto. Ajourføring av jordbruksarealet er basert på en flyoppgave fra 1999 (40 kartblad av totalt 189). En tidligere ajourføring av jordbruksarealet var basert på flyoppgaver fra 1992 og 1993 (75 av totalt 189 kartblad). (DMK-status, okt 2002).

Tabell 1. Andel jordbruksareal og uklassifisert areal i "bygdekommunen". I prosent av totalt landareal. Fra DMK og fra Landbrukstelling 1989.

	DMK	Landbrukstelling
Fulldyrka jord	14,8	14,9
Overflatedyrka jord og innmarksbeite	2,1	1,4
Ikke kartlagt område	0,2	-

Bykommunen

DMK i bykommunen ble etablert i 1993 ved borddigitalisering av markslagsinformasjonen på ØK. Ajourføring av jordbruksarealet er basert på flyoppgaver fra 1961, 1980, 1984 og 1993. (DMK-status, okt 2002)

Tabell 2. Andel jordbruksareal og uklassifisert areal i bykommunen. I prosent av totalt landareal. Fra DMK og fra Landbrukstelling 1989.

	DMK	Landbrukstelling
Fulldyrka jord	32,6	30,9
Overflatedyrka jord og innmarksbeite	0,4	0,1
Ikke kartlagt område	0,4	-

* I DMK skilles det ikke mellom ikke kartlagte områder i sjø og på land. Ikke kartlagt landareal er funnet ved å klippe mot n50-tema vann.

Landbrukskommunen

DMK for landbrukskommunen er etablert og ajourført ved hjelp av scanning av markslagsfoliene. Etablert i 1994. (DMK-status, april 2005)

Tabell 3. Andel jordbruksareal og uklassifisert areal i landbrukskommunen. I prosent av totalt landareal. Fra DMK og fra Landbrukstelling 1989.

	DMK	Landbrukstelling
Fulldyrka jord	65,0	69,1
Overflatedyrka jord og innmarksbeite	7,0	9,2
Ikke kartlagt område	7,1	-

* I DMK skilles det ikke mellom ikke kartlagte områder i sjø og på land. Ikke kartlagt landareal er funnet ved å klippe mot N50-tema vann.

Vedlegg 6

Spørreskjema

Norsk institutt for by- og regionforskning
Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Kontaktperson:



Jordvern og spredt utbygging

1. Hvor viktig mener du at jordvern er i dagens samfunn?

Svært viktig	Noe viktig	Litt viktig	Lite viktig	Ikke viktig	
¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	

1

2. Hvor viktig mener du at arealplanlegging er som redskap for å

	Svært viktig	Noe viktig	Litt viktig	Lite viktig	Ikke viktig	
	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	
Sikre rasjonell arealbruk	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	2
Hindre negative miljøkonsekvenser	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	3
Styre arealutvikling	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	4
Sikre grunneiere like muligheter	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	5

3. Hva mener du er de viktigste utviklingsprosessene som fører til nedbygging av landbruksareal?

	Svært viktig	Noe viktig	Litt viktig	Lite viktig	Ikke viktig	
Spredt boligbygging	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	6
Planlagt boligbygging i felt	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	7
Næringsbygg	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	8
Spredt hyttebygging	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	9
Planlagt hyttebygging i felt	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	10
Landbrukets egne bygg	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	11
Idrett/sportsanlegg	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	12
Samferdselsanlegg	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	13
Annet	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	14

4. I hvilken grad mener du følgende aktører er viktige for omfanget av spredte utbygginger på landbruksjord i kommunene - både som myndighet og pressgruppe for og mot bygging på landbruksareal?

	Svært viktig	Noe viktig	Litt viktig	Lite viktig	Ikke viktig	
Bønder i aktiv landbruksdrift	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	15
Andre grunneiere	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	16
Lokalt næringsliv	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	17
Eksternt næringsliv	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	18
Eiendomsutviklere	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	19
Lokalpolitikere	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	20
Kommunes administrasjon	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	21
Fylkesmannen	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	22
Fylkeskommunen	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	23
Andre offentlige myndigheter	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	24
Miljøorganisasjoner	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	25
Bondeorganisasjoner	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	26
Næringslivorganisasjoner	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	27
Annet	¹ ☐	² ☐	³ ☐	⁴ ☐	⁵ ☐	28

5. Informantkategori

- ¹ ☐ Lokalpolitiker
¹ ☐ Kommuneadministrasjon
¹ ☐ Fylkesmannen
¹ ☐ Fylkeskommunen
¹ ☐ Bondeorganisasjon
¹ ☐ Miljøorganisasjon
¹ ☐
¹ ☐

6. Kjønn ¹ ☐ Mann ² ☐ Kvinne 29

7. Parti ¹ ☐ FrP., H ² ☐ AP, SV ³ ☐ Sp, V, KRF. ⁴ ☐ Annet 30

8. Aldersgruppe ¹ ☐ Ung Ca til 35 ² ☐ Middels til ca 55 ³ ☐ Eldre 31

9. Kommune: 32

10. Dato og sted: 33