



Bachelorgradsoppgave

Omdisponering av landbruksjord i kommuneplanens arealdel

En studie av kommunene Steinkjer, Inderøy og Namdalseid,
samt Levanger & Verdal samkommune med fokus på kommunal
arealforvaltning i forhold til jordvern

Ingrid Elisabeth Bye Lønvik

GEO375

Bachelorgradsoppgave i geografi

Avdeling for landbruk og informasjonsteknologi,
Steinkjer

Høgskolen i Nord-Trøndelag – Vår 2014



HINT

The reassignment of agricultural land in municipal area plans

A study of the municipalities Steinkjer, Inderøy, Namdalseid, Levanger and Verdal, focusing on municipal land management in the relation to farmland protection



SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV KANDIDAT-, BACHELOR- OG MASTEROPPGAVER

Forfatter(e): Ingrid Elisabeth Bye Lønvik

Norsk tittel: Omdisponering av landbruksjord i kommuneplanens arealdel

Engelsk tittel: The reassignment of agricultural land in municipal area plans

Studieprogram: Geografi, bachelorgradsstudium

Emnekode og navn: GEO375 Bachelorgradsoppgave i geografi



Vi/jeg samtykker i at oppgaven kan publiseres på internett i fulltekst i Brage, HiNTs åpne arkiv



Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre

Kan frigis fra: _____

Dato: 26.mai 2014

Ingrid Elisabeth Bye Lønvik _____

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

Abstract

The theme of this bachelor thesis is: «**The reassignment of agricultural land in municipal area plans - a study of the municipalities Steinkjer, Inderøy, Namdalseid, Levanger and Verdal, focusing on the conflict between land protection and development purposes**».

The research question is: «How is the conflict between the protection of agricultural land and building purposes in the selected municipalities?»

The thesis consists of two parts, a theoretical and an analytical section. In the theoretical part the reference is made to theories in themes like unconsolidated sediments and soils, municipal land use management, legislation, sustainable development, resource conflicts, governance and hermeneutics. The goal of this is to give a broad introduction to soil protection issues and the soils importance as the main agricultural production factor. Governance is the study of the formal and informal actors involved in decision-making and the formal and informal structures in cooperation between the actors and the government. In this case between the municipalities and other actors as political parties, business actors etc. Hermeneutics is about interpretation and comprehension of for example documents, and is therefore essential in the comprehension of document analysis, which is the main method of this thesis.

In the analysis part of the bachelor thesis I've examined selected municipalities in Nord-Trøndelag county where the main focus have been on the municipalities land-use plans. I have also interviewed key informants from the municipalities as a supplement to the analysis of the municipal plans.

I found that land protection has grown in importance, and the municipalities are highly aware of this. Still, there are a lot of good quality food production soil that are being ruined for the benefit of for instance, roads and buildings. Therefore it will always be a conflict between farmland protection and development purposes, but the answer lays in finding alternatives that spares most farmland as possible.

Forord

Denne oppgaven er skrevet i forbindelse med gjennomført 3-årig bachelorgradsstudium i geografi ved Høgskolen i Nord-Trøndelag. Jeg har alltid vært interessert i jordbruk og matproduksjon, og jeg har selv vokst opp på gård med gris- og kornproduksjon. Min sterkeste personlige opplevelse i forbindelse med tap av dyrkajord er utbyggingen av Nessjordet i Inderøy. Her har jeg selv vært vitne til hele utbyggingsprosessen med egne øyne, da jeg har familie som er nærmeste nabo til Nessjordet. Derfra har jeg opplevd hvordan fjordutsikten har forsvunnet og hvordan den frodige kornåkeren gradvis har blitt nedbygd til fordel for rundkjøring, leiligheter og butikker.

Jeg valgte derfor å benytte meg av denne anledningen til å skrive om jordvern; et konfliktfylt tema med innvirkning på framtidens grunnlag for matproduksjon.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder Hans Wilhelm Thorsen for god hjelp og støtte gjennom arbeidet med oppgaven.

Ingrid E. Bye Lønvik

Steinkjer, mai 2014

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	9
1.1 Tema og problemstilling	10
1.2 Oppgavens struktur	10
2. Teori	11
2.1 Løsmassene, grunnlaget for jordbruk	11
2.1.1 Ressurskonflikt:	11
2.1.2 Ulik jordkvalitet:	12
2.2 Jordbruksareal og omdisponering av dyrkajord	12
2.2.1 Dyrkbar mark	12
2.2.2 Klassifikasjonssystem for dyrkajord:	13
2.2.3 Dyrka- og dyrkbar jord i Norge:	13
2.2.4 Omdisponering av dyrkajord	15
2.3 Dyrkajord i kommunene	16
2.3.1 Steinkjer kommune:	16
2.3.2 Levanger og Verdal samkommune:	17
2.3.3 Inderøy kommune:	17
2.3.4 Namdalseid kommune:	18
2.4 Sentrale lover	18
2.4.1 Plan- og bygningsloven:	18
2.4.2 Jordloven:	20
2.5 Dyrkajord- og utbyggingshensyn i planleggingen	20
2.6 Langsiktig arealforvaltning	21
2.6.1 Bærekraftig utvikling	21
2.7 Plansystemet	22
2.8 Governance	24
2.9 Fortetting som utbyggingsstrategi	25
2.9.1 Mål om økt matproduksjon i Trøndelag	26
2.10 Landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF)	27
2.11 Hermeneutikk	29
3. Metode og metoderefleksjon	32

3.1 Kvalitativ og kvantitativ metode	32
3.2 Dokumentanalyse	32
3.3 Spørsmål til kommunene	33
3.4 Metodekritikk:	34
4. Analyse av data.....	36
4.1 Steinkjer:	36
4.2 Levanger og Verdal samkommune:	39
4.3 Inderøy kommune:	43
4.4 Namdalseid kommune:	45
4.5 Oppsummering av omdisponeringssakene	45
5. Diskusjon.....	46
5.1 Diskusjon med utgangspunkt i kommuneplanenes arealdel:	46
5.2 Spørsmål til kommunene:	48
6. Konklusjon	57
7. Referanseliste.....	61
8. Vedlegg	66

FIGURLISTE

Figur 1 Norges jordressurser i 2010 fordelt på klimasoner, oppgitt i dekar (Meld. St. 9, 2011-2012, kapittel 9.9).....	14
Figur 2 (Fylkesmannen i Nord- Trøndelag, 2013)	15
Figur 3 Omdisponering og nydyrking i Steinkjer og Nord- Trøndelag (Kommunedelplan landbruk Steinkjer kommune, 2011)	16
Figur 4 Totalt landareal og totalt dyrka areal for Levanger og Verdal (Levanger kommune, 2013; Levanger og Verdal kommune, 2011; Verdal kommune, 2012).....	17
Figur 5 Den hermeneutiske sirkel (Hansen & Simonsen, 2004)	30
Figur 6 Antall omdisponeringssaker av dyrkajord for hver kommune inndelt etter arealformål	45

1. Innledning

Landbruksarealer er uunnværlige for å sikre egen matproduksjon. Mange steder blir likevel disse verdifulle ressursene truet av en stadig voksende befolkning med dertil økende utbyggingskrav. Jordvern handler om å ta vare på dyrkajorda for fremtiden, slik at vi kan fortsette å produsere landbruksprodukter til egen befolkning.

I 2006 fastsatte regjeringen et mål om en halvering av årlig omdisponert dyrkajord innen 2010. I likhet med resten av landet har Nord- Trøndelag til tross for dette opplevd store tap av dyrkajord hvert år. Tapet har imidlertid vært lavere i Nord- Trøndelag enn i mange andre fylker, i tillegg har det vært en god del nydyrking i fylket.

Folkeveksten i landet stiller økte krav til landbruket som matprodusent, og for å nå målet om 1,5 % økt matproduksjon er dyrka- og dyrkbar jord nødt til å vernes strengt. Jordvernet omfatter både dyrka- og dyrkbar jord, men den beste jorda i Norge er allerede dyrket, og arealene som er egnet for nydyrking er begrensede.

I likhet med mange av byene og tettstedene i landet er også byene og tettstedene i Nord- Trøndelag omgitt av dyrkamark. Dette skaper et press på dyrkamarka i randsonene til byer og tettsteder, og i nærheten av store samferdselsprosjekter. (Fylkestinget i Nord- Trøndelag, 2013). Det er nettopp denne konflikten mellom jordvern og utbyggingsinteresser som skal belyses i denne studien.

Til å løse oppgaven har jeg valgt å undersøke et utvalg kommuner i Nord- Trøndelag. Disse er; Steinkjer kommune, Inderøy kommune, Namdalseid kommune og Verdal & Levanger samkommune.

For hver kommune vil jeg hovedsakelig undersøke kommuneplanens arealdel. Hovedfokuset kommer til å være på kommunenes omdisponeringssaker av dyrkajord og drøfting rundt bakgrunnen for eventuelle likheter og ulikheter mellom kommunenes omdisponeringssaker av dyrkajord. Jeg vil også intervjuer nøkkelinformanter fra kommunene som et supplement til analysen av kommuneplanene.

1.1 Tema og problemstilling

Denne bacheloroppgavens hovedtema er: **“Omdisponering av landbruksjord i kommuneplanens arealdel - en studie av kommunene Steinkjer, Inderøy og Namdalseid, samt Levanger & Verdal samkommune med fokus på kommunal arealforvaltning i forhold til jordvern».**

Problemstillingen er: «Hvordan er konflikten mellom vern av dyrkamark og utbyggingsformål i kommunene?»

Underproblemstillinger:

- Hvor stor innvirkning har jordvernhensynet for kommunenes beslutningstaking med tanke på omdisponering av landbruksarealer?
- Hvordan har utbyggingspresset innvirkning på i hvilken grad kommunene velger å omdisponere dyrkajord?

1.2 Oppgavens struktur

Ovenfor har jeg redegjort for oppgavens fokusområde og problemstillinger. I det følgende er en kort oversikt over oppgavens videre kapitler:

Kapittel 2 Teori: er en presentasjon av ulike temaområder rundt jordvern og dyrkamark samt kommunal og regional forvaltning av landbruksjord.

Kapittel 3 Metode og metoderefleksjon: er en oppsummering av de metodevalgene jeg har foretatt under arbeidet med oppgaven. Kapitlet inneholder en del hvor jeg redegjør for metodene jeg har brukt og en del hvor jeg vender et kritisk blikk mot metodebruken og gjennomføringen av oppgaven.

Kapittel 4 Analyse av data: er en analyse av omdisponeringssakene til hver kommune hvor dyrkamark er søkt nedbygd.

Kapittel 5 Diskusjon: resultatene fra dokumentanalysen er diskutert samt at resultatene fra undersøkelsen med nøkkelinformanter er presentert og diskutert.

Kapittel 6 Konklusjon: sammenfatter funn og analyse for å svare på problemstillingen og de to underproblemstillingene, med noen selvstendige refleksjoner.

2. Teori

2.1 Løsmassene, grunnlaget for jordbruk

Jordart er en betegnelse vi bruker om det primære geologiske løsmassematerialet. Dette er mineralmateriale som ligger over fjellgrunnen og består av mineralfragmenter i ulike størrelser med en relativt løs struktur. I Norge er det meste av løsmassene ung jord, oppstått under og etter avsmeltingen i siste istid.

Den aller øverste delen av jordarten kaller vi jordsmonn. Her har ytre forhold som vann, klima, vegetasjon og jordorganismer påvirket jordarten, dette har ført til endringer i jordstrukturen og i mineralinnholdet. Løsmassene danner grunnlaget for alt jordbruk og dermed også for hvor større bosetninger i verden har oppstått. (Sulebak, 2007).

2.1.1 Ressurskonflikt:

Løsmassene er en av de aller viktigste ikke-fornybare naturressursene vi har. (Norges geologiske undersøkelse, 2008). Presset på løsmassene har økt i de senere årene, særlig rundt byer og tettsteder. Eksempler på slik bruk er disponering av jordbruksland til byggegrunn, veier, søppelplasser og masseuttak. Disse bruksmåtene vil ofte dekke hverandre og skape grunnlag for ressurskonflikter der ulike interesser ønsker å benytte de samme jordressursene på ulike måter. (Sulebak, 2007).

Den ressurskonflikten som skal utdypes nærmere i denne oppgaven er konflikten mellom utbyggingsformål og landbruk. Dette er mest utbredt i by- og tettstedsnære områder. God fysisk planlegging kan til en viss grad være løsningen på slike konflikter. For å kunne ta riktige avgjørelser i forbindelse med areal- og miljøplanlegging og forvaltning er kunnskap om løsmassenes egenskaper, bruksområder, tykkelse og liknende av avgjørende betydning. Kravet til vern av jord til jordbruksformål er viktig i denne sammenhengen, ellers kan god matjord raskt bli prioritert omdisponert til andre formål enn landbruk, som for eksempel avfallslagring, boligbygging, samferdselsformål eller anleggsvirksomhet. (Norges geologiske undersøkelse, 2008; Solerød, 2003).

2.1.2 Ulik jordkvalitet:

Den viktigste produksjonsfaktoren i landbruket er, når alt kommer til alt, jordsmonnet og jordbruksarealet, samt kvaliteten på jorda. Kvaliteten på jordsmonnet er avgjørende for jordbruket. Den bestemmes av jordas alder, terrengformen og ikke minst innholdet av organisk materiale og mineraler. (Solerød, 2003). Hvor lett mineralene forvitrer er av stor betydning for i hvilken grad plantene kan dra nytte av bergartene. Bergarter med høy forvitringsevne, som for eksempel leirskifer, fyllitt, grønnskifer og klorittskifer gir god, varm og finstoffrik jord. Bergarter som kalkstein og kalkholdig skifer virker i tillegg syrenøytraliserende og gir gode vekstvilkår for plantene. Det er derfor ikke unaturlig at de beste jordbruksområdene i landet er knyttet til regioner med slike bergarter. (Sulebak, 2007).

Menneskers bruk av jorda i form av gjødsling, bearbeidelse og valg av plantevekster vil være med på å påvirke den. Klimaet spiller også en viktig rolle for jordsmonnet i seg selv men også for hvilke kulturvekster som kan dyrkes. (Solerød, 2003).

2.2 Jordbruksareal og omdisponering av dyrkajord

Av verdens landareal (ca. 131 000 millioner dekar), er drøye 11 prosent (ca. 14 800 millioner dekar) oppdyrket. Det er også en gjennomgående trend at de tettest befolkede områdene i verden har den største andelen av oppdyrkede områder. (Solerød, 2003). Et eksempel på dette er befolkningsøkningen i Europa som har krevd svært mye god matjord.

Det prosentvise dyrkede landarealet i verden er på ti prosent per land i gjennomsnitt, mens det tilsvarende tallet for Norge er på bare tre prosent. Samtidig er kun begrensede arealer egnet til nydyrking. (Statens landbruksforvaltning, 2013; St.meld.nr.39, 2008-2009).

2.2.1 Dyrkbar mark

Dyrkbar mark eller dyrkingsjord er arealer som ved oppdyrking vil kunne tilfredsstillere kravene til fulldyrka A- eller B-jord og som ellers holder kravene til klima og jordkvalitet slik at det vil være egnet for plantedyrking. (Bekkehus og Strand, 2008).

2.2.2 Klassifikasjonssystem for dyrkajord:

Dyrkamark deles inn i klassene fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite:

- Fulldyrka jord er jordbruksareal som er dyrket til vanlig pløyedybde (minst 20 cm) og kan brukes til dyrking av åkervekster eller eng.
- Overflatedyrka jord er jordbruksareal som er ryddet og jevnet, men kun i overflaten. Maskinell høsting skal være mulig.
- Innmarksbeite er jordbruksareal som kan benyttes som beite, men maskinell høsting er ikke mulig. Krav om at minst 50 % av arealet skal være dekket av planter eller urter som tåler beiting.

Dyrkamark og dyrkingsarealer i utmark blir igjen klassifisert etter driftsforhold i jordbruket:

- Lettbrukt A-jord, som er av en slik størrelse, arrondering og topografi (lav helningsgrad) at den legger få begrensninger for maskinell bruk i jordbruket.
- Mindre lettbrukt B-jord, som ikke holder standarden til A-jord og som legger klare begrensninger med hensyn til rasjonell maskinbruk.
- Tungdrevet C-jord, er fulldyrka jord som ikke holder kravene til A- eller B-jord.

2.2.3 Dyrka- og dyrkbar jord i Norge:

I Norge er det i dag omtrent 10 millioner dekar dyrkajord i drift, overflatedyrka jord og innmarksbeite medregnet. I tillegg har Norge i overkant av 12 mill. dekar dyrkbar jord.

Imidlertid er det samlede produksjonspotensialet til den dyrkbare jorda betraktelig mindre enn for dagens jordbruksareal. I tillegg har en stor del av det dyrkbare arealet egenskaper som gjør at det vil ha negative miljøeffekter å dyrke opp disse arealene. Hele 35 % av de dyrkbare arealene er myr som ved oppdyrking vil slippe ut store mengder CO². Dessuten er myra i en del lavereliggende regioner viktig for å bevare naturmangfoldet. (Meld. St. 9, 2011-2012, kapittel 9.9).

Norges dyrkbare arealer ligger stort sett i klimasoner som gjør dem dårlig egnet til matkornproduksjon. (Statens landbruksforvaltning, 2013). Nærmere 25 % av den dyrkbare jorda ligger over 600meter over havet. Til sammenligning ligger bare 6 % av dyrkajorda der. Halvparten av det dyrkbare arealet under 150meter ligger i Nord-Norge og er best egnet for grasproduksjon.

Klimasoner	Egnethet for dyrking (matkorn, fôrkorn og grovfôr)	Fulldyrka jord	Dyrkbar jord	Sum
Sone 1	Godt egnet for matkorndyrking	921 000	183 000	1 104 000
Sone 2	Egnet for matkorndyrking	3 221 000	1 284 000	4 505 000
Sone 3	Marginalt for matkorndyrking	2 443 000	1 850 000	4 293 000
Sone 4	Marginalt for fôrkorndyrking	1 306 000	3 189 000	4 495 000
Sone 5	Egnet for grovfôrdyrking	581 000	3 038 000	3 619 000
Sone 6	Mindre egnet for grovfôrdyrking	243 000	2 799 000	3 042 000
Sum:		8 715 000	12 343 000	21 058 000

Figur 1 Norges jordressurser i 2010 fordelt på klimasoner, oppgitt i dekar (Meld. St. 9, 2011-2012, kapittel 9.9)

Forklaring til tabell: Matkorn vil her bety korn som produseres til bruk i menneskeføde. Fôrkorndyrking vil si at kornet produseres til bruk i dyrefor. Grovfôrdyrking vil si grasproduksjon.

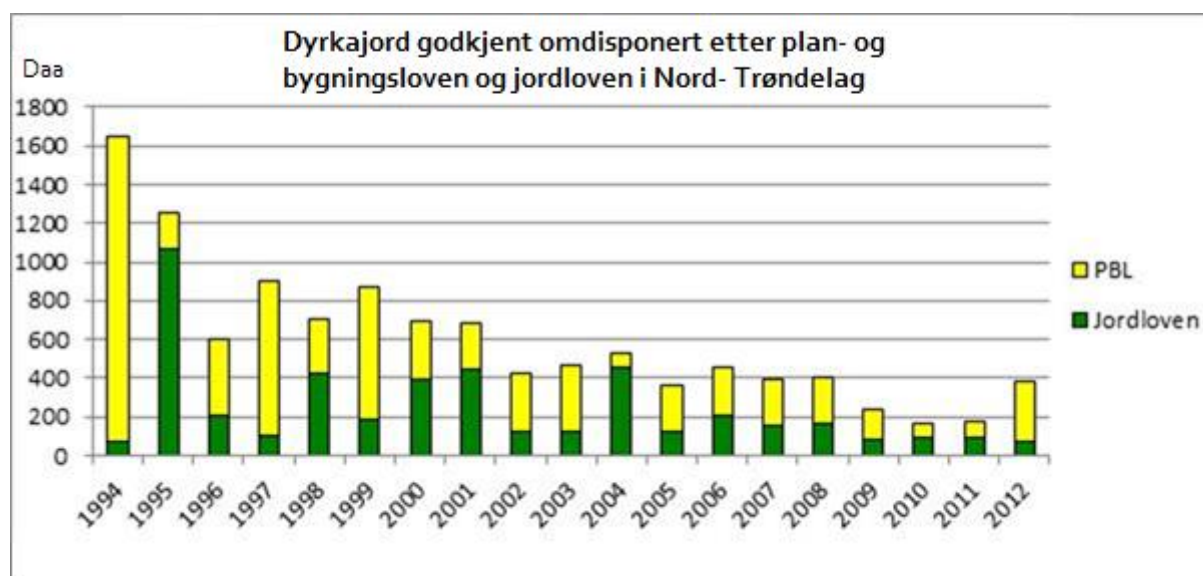
Vi ser av figur 1 at det meste av dyrkingsreservene i klimasone 1 er tatt i bruk. Resultatet er at vi har kun små arealer i reserve som er egnet til matkornproduksjon. Det betyr at når arealer av denne kvaliteten blir nedbygd, har vi små muligheter til å erstatte disse ved nydyrking. Figur 1 viser også at hele 73 % av det dyrkbare arealet er i klimasone 4, 5 eller 6, der arealene er uegnet for matkornproduksjon. Likevel er nydyrkingspotensialet stort, og de siste årene har nydyrkingen økt. I 2010 ble nesten 20 000 daa dyrket opp. (Meld. St. 9, 2011-2012, kapittel 9.9).

2.2.4 Omdisponering av dyrkajord

Omdisponeringen av dyrkajord i Norge de siste årene har ligget på hele 6600 dekar per år. Disse områdene blir fortrinnsvis omdisponert til veier og bebyggelse. Særlig rundt de store byene og tettstedene er omdisponering og nedbygging av jordbruksjord en stor utfordring. Dette er samtidig svært ofte de områdene hvor den beste matjorda i landet befinner seg, og der forholdene er særdeles velegnet til å drive landbruk. (Statens landbruksforvaltning, 2013).

I Nord- Trøndelag ble det i 2009 omdisponert 237 dekar dyrkajord til andre formål enn landbruk, i 2010 var tallet 164 dekar og i 2011 ble det omdisponert 181 dekar.

I 2012 ble det omdisponert 382 dekar dyrka jord. Dette er en liten oppgang sammenlignet med de tre øvrige årene. Det omdisponerte arealet i 2012 har i hovedsak blitt disponert til samferdsel, bolig og næring. I årene framover vil jordvern hensynet i Nord-Trøndelag møte særlige utfordringer med tanke på utbygging til samferdsel. (Fylkesmannen i Nord- Trøndelag, 2013).



Figur 2 (Fylkesmannen i Nord- Trøndelag, 2013)

Figuren omfatter data fra 1994 til 2012, og viser dekar dyrkajord som ble omdisponert i Nord-Trøndelag gjennom jordloven og gjennom plan- og bygningsloven. Sakene som ble behandlet gjennom jordloven er enkeltsaker som ofte skjer gjennom private utbygginger. Disse omfatter mindre områder og utarbeidelse av reguleringsplan er ikke nødvendig. Dette kan for eksempel være omdisponering av en del av en boligtomt. Det er derfor en mindre omstendelig prosess

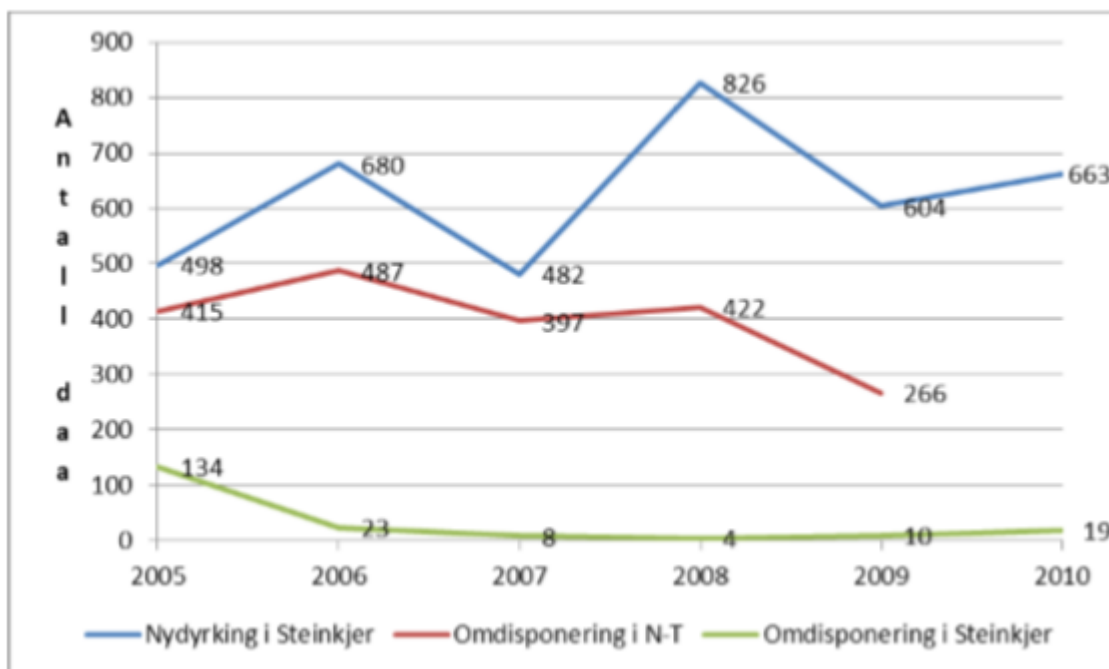
med enkeltsaker. Større omdisponeringssaker krever i større grad egne reguleringsplaner og blir derfor behandlet gjennom plan- og bygningsloven. Eksempler på slike kan være større bygge- og anleggsarbeidsplaner. (Solheim, 2009; Fylkesmannen i Nord- Trøndelag, 2013).

2.3 Dyrkajord i kommunene

Nedenfor er hver av kommunene presentert med kommunens samlede areal og arealtall for dyrkajord. Steinkjer kommune har i tillegg en graf som viser utviklingen i omdisponering i Steinkjer og Nord- Trøndelag og nydyrking i Steinkjer mellom 2005 og 2010.

2.3.1 Steinkjer kommune:

Steinkjer kommunes samlede areal er 1564,2 km², eller 1 564 200 daa. (Steinkjer kommune, 2014). Av dette er 148 674 daa fulldyrka, 471 daa er overflatedyrka og 8068 daa er innmarksbeite. Dermed er samlet dyrka areal 157 213 dekar. (Bekkehus og Strand, 2008).



Figur 3 Omdisponering og nydyrking i Steinkjer og Nord- Trøndelag (Kommunedelplan landbruk Steinkjer kommune, 2011)

Figuren viser areal i dekar som er omsøkt nydyrket i Steinkjer (blå graf), og dekar dyrkajord som er omsøkt til utbyggingsformål i Nord- Trøndelag (rød graf) og Steinkjer (grønn graf) i tidsrommet 2005 til 2010. (Tallene for Nord- Trøndelag stopper i 2009.)

Vi ser at det i tidsrommet 2005 til 2010 har vært svært liten omdisponering av dyrkajord i Steinkjer kommune. Trenden for Nord- Trøndelag som helhet har også vært nedadgående. Samtidig har nydyrkingen i Steinkjer økt, samt at lite dyrkajord har blitt omdisponert til andre formål enn landbruksproduksjon. (Kommunedelplan landbruk Steinkjer kommune, 2011).

2.3.2 Levanger og Verdal samkommune:

	Levanger	Verdal
Totalt landareal (daa)	618 000	1 543 000
Totalt dyrka areal (daa)	136 300	84 200

Figur 4 Totalt landareal og totalt dyrka areal for Levanger og Verdal (Levanger kommune, 2013; Levanger og Verdal kommune, 2011; Verdal kommune, 2012)

Levanger og Verdal er to av de kommunene i Norge som har best vilkår for landbruksproduksjon. I de beste områdene rundt kommunesentrene kan det dyrkes mathvete. Ifølge Verdal og Levangers arealplan må disse vilkårene ivaretas, slik at de også i framtiden kan være blant de ledende kommuner i å utnytte disse produksjonsfordelene. (Levanger og Verdal kommune, 2011).

2.3.3 Inderøy kommune:

Inderøy kommunes samlede landareal er 364 000 daa. (Inderøy kommune, 2013).

Kommunen har totalt 50 690 daa dyrka mark. Av dette er 46 450 daa fulldyrka, 888 daa er overflatedyrka og 3 352 daa er innmarksbeite. (Bekkhus og Strand, 2008).

Inderøy og Mosvik kommune ble fra 1. januar 2012 slått sammen til én kommune (1756 Inderøy). De to gamle kommunene har ulik topografisk utforming, i gamle Mosvik er landskapet preget av sammenhengende skogsområder med bebyggelse langs fjorden. Åpne

landbruksarealer finnes i Framverran og Mosvik sentrum. Gamle Inderøy er en jordbrukskommune der kulturlandskapet er mer sammenhengende med en mosaikk av dyrka jord og skog. (Inderøy kommune, 2013).

2.3.4 Namdalseid kommune:

Namdalseid er en liten kommune med ca. 1700 innbyggere. (Namdalseid kommune, 2012). Samlet areal er 766 km², eller 766 000 daa. Av dette er 27 380 daa fulldyrket, 57 daa er overflatedyrket og 2 228 daa er innmarksbeite. Til sammen utgjør det dyrkede arealet 29 666 daa. (Bekkehus og Strand, 2008).

I næringslivet i kommunen står jordbruket sentralt, med hovedsakelig grasproduksjon. (Namdalseid kommune, 2012).

2.4 Sentrale lover

Når det gjelder vern av dyrka og dyrkbar jord er det to lover som er særlig sentrale, plan- og bygningsloven og jordloven.

2.4.1 Plan- og bygningsloven:

Plan- og bygningsloven er den viktigste loven med tanke på omdisponering av jordbruksareal.

§ 1-1. Formål

Formålet med loven er å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig. Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

(Plan- og bygningsloven, 2008, paragraf 1-1).

2.4.1.1 Å fremme innsigelse:

Innsigelse er et sentralt begrep innen arealforvaltningen, og er sentralt for forståelsen av oppgave- og myndighetsfordelingen etter plan- og bygningsloven. Dersom staten mener at en kommunes arealplanlegging strider med nasjonale interesser, kan staten tvinge gjennom deres standpunkt. Innsigelsesordningen er trolig den mest praktisk utslagsgivende innflytelsen statlige organer har ved siden av den innflytelsen de har gjennom deltakingen i den ordinære planprosessen.

For kommunen betyr innsigelse at den mister sin myndighet til å vedta og godkjenne kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Rettslig sett innebærer innsigelse at sentrale myndigheter ved miljøverndepartementet overtar myndigheten til å vedta planen med endelig virkning. I praksis er det mange innsigelsessaker som løses gjennom forhandlinger eller mekling mellom berørte aktører. Innsigelse må ikke forveksle med klage, klageordningen kan først nyttes når kommunene har fattet planvedtak med endelig virkning.

Som nevnt har miljøverndepartementet lagt opp til et system med mekling i innsigelsessaker, slik at plankonflikter skal kunne løses gjennom fortsatt dialog mellom kommunen og vedkommende organ. Det er fylkesmannen som foretar meklingen med nødvendig faglig bistand fra fylkeskommunen. På denne måten finner mange innsigelsessaker en løsning før de kommer til departementet. (Regjeringen.no, 2001).

Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

Andre kommuner kan fremme innsigelse mot forslag til slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging.

Sametinget kan fremme innsigelse mot slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse. På samme måte kan landbruksmyndigheten fremme innsigelse mot planer som er i vesentlig strid med landbruksinteressene. Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse.

Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal alltid begrunnes. (Plan- og bygningsloven, 2008, paragraf 5-4).

2.4.2 Jordloven:

§ 1. Formål

Jordlovens formål er å legge til rette forholdene slik at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som hører til (arealressursene), kan bli brukt på den måten som er mest til gagn for samfunnet og de som har yrket sitt i landbruket. En samfunnsgagnlig bruk innebærer at man tar hensyn til at ressursene skal disponeres ut fra framtidige generasjoners behov. Forvaltningen av arealressursene skal være miljøforsvarlig og blant annet ta hensyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for mennesker, dyr og planter.

(Jordloven, 1995, paragraf 1).

Slik gjengis Jordloven paragraf 9, Bruk av dyrka og dyrkbar jord: «Dyrkajord må ikke brukes til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikke disponeres slik at den blir uegnet til jordbruksproduksjon i framtida.» (Jordloven, 1995, paragraf 9).

Departementet kan i spesielle tilfeller gi dispensasjon dersom det etter en samlet vurdering av forholdene finner at jordbruksinteressene bør vike. Ved avgjørelser skal det blant annet tas hensyn til godkjente planer etter plan- og bygningsloven, drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, kulturlandskapet og det samfunnsgagnet en omdisponering vil gi. Det skal også tas hensyn til om arealet kan gjenopptas til jordbruksproduksjon. Det kan kreves at det blir lagt fram alternative løsninger.

Samtykke til omdisponering kan gis på slike vilkår som er nødvendige med hensyn til de formålene loven skal fremme. (Jordloven, 1995).

2.5 Dyrkajord- og utbyggingshensyn i planleggingen

Vern av jord og skog er sentrale planleggingsformål som er sikret i plan- og bygningsloven og jordloven. Samtidig er konfliktene mellom landbruk og utbyggingsbehov

ofte vanskelige å håndtere i planleggingen. Jordloven sier at det i utgangspunktet er forbudt å ta i bruk dyrka eller dyrkbar jord til annet enn jordbruksformål uten at tungtveiende samfunnsinteresser taler for det. Dette forbudet kan imidlertid oppheves gjennom arealplan etter plan- og bygningsloven. (Fiskaa, 2012).

For å styrke jordvernet har Statens landbruksforvaltning i 2006 fått myndighet til å fremme innsigelse til planer etter plan- og bygningsloven. (Statens landbruksforvaltning, 2013).

2.6 Langsiktig arealforvaltning

For at det skal være et reelt mål å verne om dyrkajorda er man avhengig av en arealforvaltningspolitikk som fremmer jordvern og i så stor grad som mulig prøver å finne alternative løsninger for utbygging som krever minst mulig matjord. (Statens landbruksforvaltning, 2013).

Det er ønskelig med langsiktige utbyggingsstrategier der det trekkes klare grenser mot landbruksarealer og kulturlandskap som ikke skal utbygges. Et tett samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunale og statlige myndigheter vil være avgjørende i planprosessene. (St.meld.nr.39, 2008-2009).

Regional landbruksmyndighet har en viktig rolle i å veilede kommunene og sikre et godt beslutningsgrunnlag. (Statens landbruksforvaltning, 2013). Avgrensning av kjerneområdene for landbruk kan gi kommunen et bedre grunnlag for en god og langsiktig arealforvaltning knyttet til landbruksressursene. (St.meld.nr.39, 2008-2009).

2.6.1 Bærekraftig utvikling

Med bærekraftig utvikling mener vi en utvikling som tilfredsstiller dagens behov uten å ødelegge for framtidige generasjoner å få tilfredsstilt sine. Bærekraftig utvikling forutsetter en fornuftig og framtidsrettet utvikling innen økonomi, miljø og sosiale forhold. (SSB, 2007).

Mye av grunnlaget for bærekraftig utvikling legges gjennom arealplanlegging, fordi målene for lokal og regional utvikling skal forenes med mål for natur- og kulturverdier. Det er den lokale forvaltningen av naturressursene som skjer gjennom ressursbasert næringsvirksomhet og planlegging av ulike utbyggingsforetaksmheter, som til sammen er førende for naturvernet på lang sikt.

Av mine utvalgte kommuner er det bare Levanger og Verdal som redegjør for bærekraftig utvikling og viktigheten av dette begrepet i sin arealplan. Dette er et særdeles viktig tema i forhold til arealbruk som alle kommuner burde redegjort godt for i arealplanene sine.

Mål for bærekraftig utvikling i arealplanen til Levanger og Verdal:

- Den lokale verdiskapningen skal foregå slik at bærekraftig utvikling ivaretas.
- Gjennom arealplanlegging skal det besluttes langsiktige løsninger for utbygging som ikke ødelegger viktige miljøverdier
- Landbruksnæringen skal forvaltes på en bærekraftig måte i forhold til miljø-, natur- og kulturhensyn. (Levanger og Verdal kommune, 2011).

2.7 Plansystemet

Fylkestinget: Fylkestinget er det øverste folkevalgte organ. Fylkestinget har den overordnede myndigheten i fylkeskommunen, og fatter vedtak om budsjetter, skatter og avgifter og plansaker. (Store norske leksikon, 2005-2007). Fylkestinget har blant annet ansvaret for den regionale planleggingen, dette innebærer regional planstrategi, regionale planer og regionale planbestemmelser. Fylkestinget skal også bistå og veilede kommuner i sin planlegging. (Nord- Trøndelag Fylkeskommune).

Fylkeskommunen: Fylkeskommunen er politisk styrt gjennom fylkestinget. Fylkeskommunen er et regionalt folkevalgt organ med ansvar for en rekke viktige samfunnsoppgaver, blant annet regional og kommunal planlegging. Fylkeskommunen har et samordnings- og veiledningsansvar i forhold til plan- og bygningsloven, og utarbeider overordnede regionale planer som setter føringer for arealbruken i det aktuelle fylket. Den regionale planleggingen innebærer utarbeiding av regional planstrategi i hver valgperiode samt regionale planer og planbestemmelser. (Nord- Trøndelag Fylkeskommune; Statens landbruksforvaltning, 2012).

Fylkesmannens rolle: Alle offentlige organ, blant annet fylkesmannen, har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak. De skal også gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan være av betydning for planleggingen. Fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter

plan- og bygningsloven og bidra med generell veiledning i forhold til kommunens ulike planleggingsoppgaver. (Statens landbruksforvaltning, 2012).

Fylkesmannens skal altså ivareta det nasjonale jordvernmålet og følge opp den nasjonale arealpolitikken i sin dialog med kommunene. Dersom kommunale arealplaner strider med gjeldende nasjonale føringer for arealbruk og jordvernpolitikk kan fylkesmannen fremme innsigelse. (Statens landbruksforvaltning, 2013). Dette fordi fylkesmannen blant annet har som oppgave å ivareta landbruket i planleggingen. Arealsaker som ikke lar seg løse regionalt sendes til miljøverndepartementet for endelig slutning.

Fylkesmannen kan av hensyn til nasjonale eller statlige interesser innen sitt ansvarsområde, ha vesentlige innvendinger mot mål eller retningslinjer i regional plan. Da kan fylkesmannen kreve at saken bringes inn for departementet, som så kan gjøre de endringer som synes påkrevd. (Statens landbruksforvaltning, 2012).

Kommunene: Kommunene har hovedansvaret for arealforvaltningen, gjennom planlegging og forvaltning etter plan- og bygningsloven. Kommunene har også myndighet til å fatte vedtak etter jordloven i forhold til omdisponering av dyrka og dyrkbar jord. Det er dermed kommunene som har størst innflytelse når det kommer til jordvern. (Statens landbruksforvaltning, 2013). Kommunenes planansvar innebærer at de i planleggingen skal ivareta kommunale, regionale og nasjonale interesser, mål og oppgaver. (Solheim, 2009; St.meld. nr. 39, 2008-2009).

Kommunene er etter plan- og bygningsloven paragraf 11-5 pålagt å ha en arealplan for hele kommunen som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. (Inderøy kommune, 2013). Dette er kommuneplanens arealdel og kan sies å være et oversiktskart over hele kommunen som viser hvor i kommunen utbygging skal skje og hvilke arealer som skal brukes til landbruk, natur eller friluftsliv. Arealdelen må være fleksibel nok for nye behov og muligheter samtidig som den ikke er for detaljert. (Fiskaa, 2012).

Ifølge plan- og bygningsloven (2008) paragraf 11-7 og 12-5 skal kommunens arealdel inndeles i følgende arealformål:

1. Bebyggelse og anlegg
2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur
3. Grønnstruktur
4. Forsvaret

5. Landbruks-, natur og friluftsmål samt reindrift (LNF(R))
6. Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone

Der det er behov for mer detaljering av arealbruken utarbeides kommunedelplaner. Detaljplanleggingen skjer ved reguleringsplaner. (Fiskaa, 2012). Dette er detaljerte arealplankart med bestemmelser for bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. (Solheim, 2009).

2.8 Governance

Governance er en sentral teori innen styring og planlegging, og jeg bruker denne som bakteppe for min analyse i denne oppgaven.

Begrepet governance dukket opp i siste halvdel av 1990- tallet, som følge av en økende bekymring for fremtiden for offentlig styring grunnet økende privatisering i offentlig sektor. Dette ville føre til at offentlig sektor fikk redusert kontroll med samfunnsutviklingen. I denne perioden fikk ordet governance på kort tid stor utbredelse, og ble en kjerne i den internasjonale litteraturen om styring. (Røiseland og Vabo, 2012).

Ordet har fått mange ulike betydninger, og er dermed vanskelig å oversette til norsk, men ordet *samstyring* dekker lengt på vei de aspektene ved governance som har vært tillagt vekt i den norske forskningen. Samstyring henspiller på at ulike aktører samarbeider på en slik måte at det er av relevans for den offentlige styringen. Samstyring er med andre ord et slags spleiselag, der de ulike aktørene har forskjellige ressurser. Slike ressurser kan være penger, ekspertise og lokalkunnskap. De ulike ressursene er skjevt fordelt mellom aktørene, så avhengigheten vil variere. Noen aktører kan ha penger, men mangle ekspertise, andre har ekspertise men mangler penger. Atter andre kan mangle både penger og ekspertise, men besitte lokalkunnskap som ekspertene trenger for å utvikle gode løsninger. Gjennom å samarbeide vil aktørene kunne oppnå mye mer enn de kan hver for seg. Måten beslutninger fattes på er også annerledes enn den tidlige styringspolitikken. (ibid.).

Den tidlige offentlige styringen, eller government, refererer til de offentlige, hierarkiske strukturer og autoritære beslutningsmyndigheter i en stat. Disse har tradisjonelt i stor grad benyttet seg av makt. (Farsund og Leknes, 2010). Men i dagens styring ved hjelp av samstyring eller governance, har aktørene et avhengighetsforhold til hverandre, og maktbruk

vil ikke fungere. Ved bruk av makt risikerer de at andre aktører som de er avhengige av, trekker seg ut. Dette fører til at beslutninger relatert til samstyring baserer seg på diskurser og forhandlinger. Styring ved hjelp av samstyring må basere seg på såkalte myke styringsmidler og insentiver. (Røiseland og Vabo, 2012).

Governance refererer altså til styringsstrukturer som er preget av samhandling mellom ulike aktører med forskjellige posisjoner og ressurser. Med andre ord settes fokuset på den gjensidige avhengigheten mellom offentlige og private aktører når økonomiske og sosiale utfordringer skal løses. (Farsund og Leknes, 2010).

Governance i saksbehandlingen: Omdisponeringssakene i kommuneplanens arealdel bearbeides som en governance eller samstyring. De ulike myndighetene holder møter der de diskuterer hvordan de enkelte sakene best skal behandles, og alle har ulike interesser de ønsker å forsvare. For eksempel ønsker plan- og bygningsmyndighetene å utbygge ny veg, mens landbruksmyndighetene ikke vil at den skal bygges over dyrkajord. Sammen prøver de å komme til enighet om hvordan saken best skal løses med hensyn til både samfunnsbehov, natur og miljø og andre etater. Noen ganger kan det komme til innsigelse før saken finner en løsning, og da går saken til departementet for endelig vedtak.

2.9 Fortetting som utbyggingsstrategi

Fortetting er blitt en aktuell utbyggingsstrategi i Norge de siste årene etter at problemene knyttet til den spredte utbyggingen av byer og tettsteder som har foregått over mange år har fått negative konsekvenser med bakgrunn i stort arealforbruk. Fra 1950 til 1970 årene ble det bygd store boligområder som direkte utviding av de eksisterende byområdene. Store jordbruks- og naturområder ble nedbygd. Konkrete konsekvenser er lange transportavstander med tilhørende økt biltrafikk, konflikter til natur- og landbruksområder, spredning av servicefunksjoner og store plasskrevende kommunale bygg. Et økende ønske om byliv og å bo mer sentrumsnært blant folk for øvrig har også ført til at byutviklingen i mange byer har tatt en vending mot fortettingsstrategien.

Tanken bak fortetting er å bremse byspredningen, redusere arealforbruket, samle funksjoner på en mer effektiv og mindre transportkrevende måte, og å utnytte eksisterende infrastruktur ved ny utbygging. I dag blir de fleste forslag til nye utbyggingsområder møtt med konflikter til jordvern-, friluft- og verneinteresser eller andre interesser. I tillegg ligger

de ofte dårlig til med hensyn til transport, service og annet. Fortetting har vært den overordnede strategien til de fleste norske byer og tettsteder siden 1990-tallet.

De områdene som blir omdisponert i dag er oftest større eller mindre areal innenfor og inntil utbygde områder. Men disse arealene er sjelden konfliktfrie. Ofte ligger de beste jordbruksarealene tett inntil byer og tettsteder, f.eks. inntil eldre boligområder. Fortettingsplaner møter ofte motstand ut fra slike hensyn, men når utbygging likevel er nødvendig må man vurdere om fortetting gir mindre ulemper enn tilsvarende bygging ville ha gjort på et annet areal der man for eksempel måtte bygge ut nytt veinett som også krever areal. (Fiskaa, 2012).

Med økende sentralisering og press på sentrumsnære arealer vil fortetting som strategi være i tråd med målene om en bærekraftig areal- og transportplanlegging. Samtidig kan fortetting, som ofte innebærer nedbygging av dyrka mark og grøntarealer og annet, blant annet forsterke flomproblemer.

En stor ulempe med fortettingsstrategien når byer og tettsteder ligger midt i store landbruksområder er at mye dyrkajord nær byer og tettsteder blir bygd ned. (St.meld.nr.39, 2008-2009).

2.9.1 Mål om økt matproduksjon i Trøndelag

Jordvernet står relativt sterkt i kommunene i Nord-Trøndelag. I 2006 fastsatte regjeringen et nasjonalt mål om å halvere den årlige omdisponerte dyrkajorda innen 2010. Den årlige avgangen av dyrkajord har vært lavere i Nord-Trøndelag enn i mange andre fylker, og betydelig nydyrking har bidratt til at Nord-Trøndelag, sammenlignet med andre fylker, arealmessig har styrket sin posisjon som matvareprodusent. Dette gir imidlertid en falsk trygghet, siden nydyrka arealer gjennomsnittlig produserer på langt nær like godt som tilsvarende veletablerte jordbruksarealer.

En viktig forutsetning for å kunne nå målet om 1,5 % økt matproduksjon i Trøndelag er at dyrka og dyrkbar jord ivaretas som grunnlag for matproduksjon. Dette skjer gjennom jordvern. De fleste av byene og tettstedene i Nord-Trøndelag ligger midt i "matfatet" og er omgitt av dyrka mark, til dels av høy kvalitet. Dette fører til press på dyrkajorda i randsonene inntil byer og tettsteder. Samtidig står vi overfor store samferdselstiltak som også vil utfordre jordvernet i stor grad. Vegstrekningen Trondheim – Steinkjer er under opprustning, og vil

kreve mye arealer, hovedsakelig jordbruksarealer. En forutsetning for en balansert utvikling på strekningen er at jordvernet i praksis utøves med utgangspunkt i et felles kriteriesett. Den nåværende tendensen er at jordvernet ofte må vike i områder med stort utbyggingspress i forhold til områder med mer moderate presstendenser. (Fylkestinget i Nord- Trøndelag, 2013).

2.10 Landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF)

I studiene av kommunenes arealplaner dukker begrepet landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder) stadig opp. Noen ganger blir det referert til som landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder, med forkortelsen LNFR. Da er reindriftsnæringen også tatt med. LNF(R)-områder er en arealkategori i kommuneplanens arealdel, og markeres med fargekode grønn på kartet. LNF-områder kan deles inn i ulike kategorier, der det i sone A ikke er lov med utbygging. Andre soner kan åpne for enkelte former for utbygging på bestemte vilkår. Disse LNF-områdene er særdeles viktige med tanke på jordvern, fordi de legger begrensninger for nedbygging av blant annet jordbruksarealer. (Inderøy kommune, 2013; Snåsa kommune, 2006; Steinkjer kommune, 2009b).

Steinkjers arealdel deler opp LNF- områdene sine i sone A og sone B:

- I LNF A tillates ikke annen bygge- og anleggsvirksomhet enn den som er direkte knyttet til stedbunden næring. Det tillates ikke spredt bolig-, nærings- eller fritidsbebyggelse.
- Innen LNF sone B tillates, foruten virksomhet som er nevnt ovenfor, spredt boligbygging på følgende vilkår:
 - Tilfredsstillende løsninger oppnås i forhold til landskaps- og bygningsmiljø i henhold til retningslinje til denne planbestemmelsen.
 - Det kan ikke bygges på dyrka mark. Driftsmessige hensyn for landbruket skal vektlegges.
 - Ikke i konflikt med friluftsområder og turdrag.
 - Ikke konfliktfylt i forhold til kulturminner
 - Biologisk mangfold skal ivaretas

- For grupper på 3 boligenheter eller flere, inkludert eksisterende bebyggelse, kreves godkjent bebyggelsesplan. Bebyggelsen betraktes som gruppe når avstanden mellombygningene er mindre enn 100 m.
- Minimumsavstand på 50 m fra bygning til vassdrag, og på 100 m fra bygning til sjøen, til verna vassdrag eller til Snåsavatnet.
- Maksimum tomtestørrelse er 5 daa.
- Maksimum utbygting, parkering inkludert ikke overskrider BRA (bruksareal) = 25%, og maksimum bebygd areal, parkering inkludert, ikke overskrider BYA (bygd areal) = 220 m².
- Bygningers høyde ikke overskrider de bestemmelser som er gitt i lovens § 70.
- For utforming av bebyggelse og anlegg gjelder samme bestemmelse som for utbyggingsområder.

Spredt nærings- eller fritidsbebyggelse tillates ikke. (Steinkjer kommune, 2009b, s. 4).

Verdal og Levangers arealplan sier følgende om (sine) LNF-områder:

Arealformålet omfatter områder som skal nyttes eller sikres til landbruksproduksjon, jordbruk, skogbruk og reindrift, og / eller som skal bli værende som naturområder og naturområder med spesiell betydning for friluftslivet. Disse arealene skal i det vesentligste være ubebygde, eller bare bebygde i tilknytning til landbruks- og reindrift og for bruk til friluftsliv. LNF-områdene utgjør mesteparten av kommunenes areal, og det vil her ligge store utfordringer om riktige avveininger mellom bruk og vern av områdene.

For områder der formålet blir konkret angitt, kan det gis bestemmelser for å opprettholde eller tillate ny spredt utbygging av enkeltboliger og fritidshus og annen spredt næringsvirksomhet. (Levanger og Verdal kommune, 2011, s. 41).

Inderøy kommunes LNF-områder:

I arealplanen har de fleste arealene formålet LNF-R. (Landbruks-, natur-, friluftsliv- og reindriftsområder). Det meste av LNF-R arealene i kommunen er i privat eie og brukes i landbruket. Gjennom jordloven er det nasjonale vern av dyrka og dyrkbar jord der det er lagt

generelt forbud på nedbygging av dyrkajord. I Inderøy rammes spesielt utbyggingen nær sentrum i de ulike grendene som følge av dette.

I planen er det satt av mindre områder nær bygdesentrene med tanke på spredt utbygging. Formålet med dette er å styrke utkantstrøkene og tilrettelegge for varierte botilbud. (Inderøy kommune, 2013).

Namdalseid kommunes LNF-områder:

I kommunens arealdel skiller Namdalseid mellom to kategorier av LNF-områder; områder med bestemmelser om spredt utbygging og områder uten slike bestemmelser. I LNF-områder uten bestemmelser om spredt bygging tillates det ikke annen bygging enn det som er direkte tilknyttet primærnæring som jord- og skogbruk, beitebruk og reindrift. I LNF-områder med bestemmelser om spredt utbygging åpnes det også for oppføring av andre bygninger enn landbruksbygg.

Arealplanen angir hvor mye som tillates utbygd og hvilke områder som er aktuelle. Namdalseid kommune har et ønske om å opprettholde bosetting i de deler av kommunen der det ikke finnes boligfelt. Bakgrunnen for dette er at de spredtbygde områdene har stor betydning for landbruket, samt at en avfolkning vil virke negativt inn på trivsel og ny bosetting. Det legges også vekt på muligheten for enklere saksbehandling i områder av lite betydning for landbruk. (Namdalseid kommune, 2003)

2.11 Hermeneutikk

Med tanke på denne oppgavens dokumentanalytiske tilnærming faller det seg naturlig å redegjøre for hermeneutikkteorien.

Begrepet hermeneutikk kommer fra gresk og betyr utleggingskunst eller forklaringskunst. I dag brukes hermeneutikk som en metodelære for fortolkning og forståelse av meningsfulle fenomener og som beskrivelse av vilkårene for at en forståelse av mening er mulig. Eksempler på meningsfulle fenomener er blant annet plandokumenter, normer, kulturelle verdier, reiseskildringer og menneskeskapt urbane og rurale områder. (Brekke,

2006; Hansen & Simonsen, 2004). Enkelt sagt handler hermeneutikk om aktørers kontekstualiserte forståelse og mening. (Brekke, 2006).

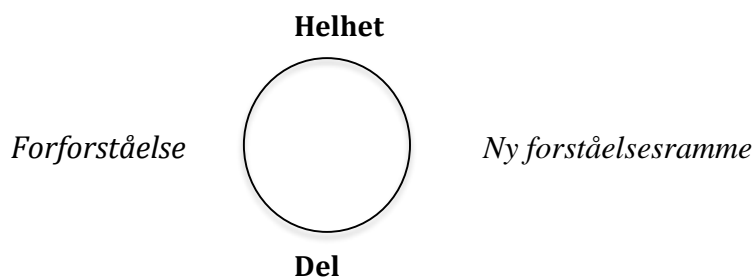
Hermeneutikken legger vekt på at det ikke egentlig finnes en enhetlig sannhet, men at fenomener fortolkes på flere nivåer. Hovedprinsippet som hermeneutikken bygger på, er at vi bare kan forstå meningen i lys av den sammenhengen det vi studerer er en del av. Vi forstår delene i lys av helheten. Målet er å oppnå en gyldig forståelse av meningen i teksten. (Thagaard, 2011).

Et viktig hermeneutisk prinsipp er representert ved begrepet om den hermeneutiske sirkel:

All fortolkning består av stadige bevegelser mellom helhet og del, altså mellom det vi skal fortolke og den kontekst det fortolkes i, eller mellom det vi skal fortolke og vår egen forståelse. Hvordan delen skal fortolkes, avhenger av hvordan helheten fortolkes, og hvordan helheten skal fortolkes, avhenger av hvordan delene fortolkes.

(Brekke, 2006, s. 82).

Dette viser hvor nøye helhet og del henger sammen, og hvordan vår egen forståelse spiller inn på hvordan vi forholder oss til den delen vi skal fortolke og helheten. (Brekke, 2006).



Figur 5 Den hermeneutiske sirkel (Hansen & Simonsen, 2004)

Den hermeneutiske sirkelen viser hvordan man veksler mellom helhet og del når man tolker en tekst. I denne oppgaven kommer helhet til å være kommuneplanene, og delen vil være de enkelte omdisponeringssakene. Samtidig gjør teksten noe med forståelsen, før man begynner har man en forforståelse eller en mening om temaet, men underveis i tolkningen får man en ny forståelse eller forståelsesramme.

Innenfor den hermeneutiske tilnærmingen er spørsmålet om den korrekte fortolkning av en tekst eller handling sentralt. Innunder her kommer teorien om fortolkningspluralisme, med dette betinges det at forskeren har en ydmyk holdning til hva en fortolkning er. Innenfor

fortolkningspluralismen kan forskeren sjelden påberope seg den rette fortolkning. Forskeren kan imidlertid argumentere for mer eller mindre troverdige fortolkninger. I denne prosessen er den hermeneutiske sirkelen til stor hjelp. (Brekke, 2006).

3. Metode og metoderefleksjon

I dette kapitlet vil jeg presentere de metodene jeg har benyttet meg av i arbeidet med bacheloroppgaven, nemlig kvalitativ metode med hovedvekt på dokumentanalyse. I arbeidet med oppgaven har jeg følgelig studert mange ulike kilder. I tillegg til fagbøker om bl.a. jordsmonn og landbruks- og matutviklingen har jeg til analysedelen hovedsakelig undersøkt arealplaner for utvalgte kommuner i Nord-Trøndelag. Jeg har i tillegg hentet informasjon fra nøkkelinformanter i kommunene som supplement til de kommunale plandokumentene. Dette vil sikre større validitet på de konklusjonene som jeg kan trekke fra analysen og bruke til å svare på problemstillingen.

3.1 Kvalitativ og kvantitativ metode

Forskjellen mellom kvantitative og kvalitative metoder er at kvalitative metoder søker å gå i dybden, og vektlegger betydning, mens kvantitative metoder vektlegger utbredelse og antall. Det vil si at kvantitative metoder er mest egnet i undersøkelser som skal analysere store utvalg, mens kvalitative studier gjerne gir mye informasjon om få enheter. Metoder som egner seg til kvantitative undersøkelser er gjerne spørreundersøkelser, mens til kvalitative undersøkelser er dybdeintervju bedre egnet. (Thagaard, 2011). Grunnen til at jeg har valgt kvalitativ metode er fordi denne oppgaven skal analysere mye informasjon om få enheter, og dermed er det kvalitativ metode som er mest hensiktsmessig å bruke.

3.2 Dokumentanalyse

I denne oppgaven brukes hovedsakelig dokumentanalyse til å drøfte hvordan jordvern behandles av ulike kommuner i deres kommuneplaner for arealplanlegging.

Dokumentanalyse skiller seg fra andre metoder ved at forskeren ikke samler inn data ute i felten, men henter data fra ulike dokumenter som er skrevet for andre formål enn det forskeren skal bruke dem til. Et viktig aspekt man må tenke over når man skal analysere dokumenter er at kildene må tolkes i forhold til den konteksten de er utformet i. (Thagaard, 2011). Et dokument som er skrevet for et bestemt formål kan lett feiltolkes dersom det vurderes ut fra en annen kontekst enn det er skrevet for.

Dokumentanalyse er ikke noe man kan lage en sikker oppskrift på, blant annet fordi de dokumentene som kan analyseres, er så forskjellige. Derfor må analysen avstemmes både til det problemet man skal løse og til det dokumentet man skal analysere. Analysen dreier seg også om å vurdere kvaliteten av dokumentene i forhold til det eller de fenomenene man ønsker å si noe om. Med kvalitet forstås her alt fra dokumentenes troverdighet og representativitet i forhold til problemstillingen til i hvilken grad dokumentene har en dybde og en informasjonsmetthet som kan gi mest mulig valid kunnskap.

Dokumenter som man ønsker å benytte til å løse en problemstilling med må minimum vurderes ut fra fire kriterier; autentisitet, troverdighet, representativitet og betydning i forhold til problemstillingen. Disse kriteriene bestemmer kvaliteten, det vil si relevansen og anvendeligheten, til mulige dokumenter.

Autentisitet handler om dokumentenes ekthet i forhold til problemstillingen. Det vil si om dokumentet i forhold til problemet også er hva det utgir seg for å være. Et ekte dokument er som regel en original eller en troverdig kopi. (Duedahl og Jacobsen, 2010).

3.3 Spørsmål til kommunene

Jeg valgte å supplere dokumentanalysene med informasjon fra utvalgte nøkkelinformanter. Nøkkelinformanter er personer som har særlige kunnskaper eller et spesielt reflektert forhold til det emnet eller problemstillingen som forskeren skal studere. (Thagaard, 2011). Jeg sendte spørsmål via e-post til utvalgte nøkkelinformanter ansatt i hver kommune.

Kvalitative studier baserer seg på strategiske utvalg, det vil si at forskeren velger informanter ut fra forhåndsbestemte egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til valgt problemstilling og undersøkelsens teoretiske perspektiver. (Thagaard, 2011). Jeg plukket på forhånd ut de personene jeg ønsket å intervju, basert på det som sto oppgitt i kommunenes hjemmesider over ansatte. Jeg baserte utvelgelsen på oppgitte faglige kvaliteter og stillinger i de ulike kommunene. Hos samkommunen ble spørsmålene imidlertid videresendt til en annen informant med større ressursfaglig grunnlag til å svare på spørsmålene, noe som selvfølgelig var i orden.

Namdalseid kommune hadde ikke ressurser til å svare på spørsmålene, dette vanskeliggjorde analysen en del. Samtidig mener jeg at det har en analytisk verdi i seg selv, fordi det sier noe om små kommuners begrensede ressurser.

Målet med å hente informasjon fra nøkkelinformanter har vært å bedre reliabiliteten til problemstillingen ved å finne svar som det er vanskelig å finne med dokumentanalyse alene.

Blant annet har jeg spurt kommunene om omdisponeringssaker av dyrkamark blir tillagt forskjellig vektning, avhengig av hvilke arealbruksformål det søkes etter.

Omdisponeringssakene er delt inn i følgende arealbruksformål med henhold til plan- og bygningsloven:

- Næring
- Offentlig tjeneste
- Bolig
- Veg/gangveg

Jeg har også ønsket å finne ut om det er forskjeller mellom større og mindre kommuner når det kommer til utbygging av dyrkamark, i denne studien er Inderøy og Namdalseid kategorisert som små kommuner mens Steinkjer og Verdal & Levanger samkommune er kategorisert som store kommuner.

Utfordringer underveis: Kommunene har stort sett svært ulike oppsett for hjemmesidene sine, samt ulike måter å presentere planene på. Derfor har det til tider vært vanskelig å finne frem til ønsket informasjon. I tillegg er selve planene svært ulike, både i form av ulikt oppsett, innhold og ulikt antall planer. Dersom kommunene hadde fulgt et standardoppsett for hvordan kommuneplanene skal utformes, hadde det ikke bare blitt enklere for allmennheten å finne fram i planene, men trolig også forenklet samarbeidsprosjekter mellom kommunene fordi de da ville fått et mer samsvarende system å forholde seg til, slik at det blir lettere å samarbeide og raskere å sette seg inn i hverandres planarbeid.

3.4 Metodekritikk:

Utfordringen med dokumentanalysemetoden er at forskeren kan tolke dataene på en annen måte enn de opprinnelig er ment til, og det kan føre til problemer med validiteten. Det er derfor viktig at forskeren er selvkritisk til sin egen tolkning av dataene, og benytter seg av ulike kilder i så stor grad som mulig når han eller hun søker å trekke slutninger eller konklusjoner med utgangspunkt i datamaterialet. For å søke å unngå slike feilkilder har jeg

supplert opplysningene fra de kommunale dokumentene med kvalitative spørsmål til nøkkelinformanter i kommunene.

Jeg fikk tilbakemelding på at noen av spørsmålene var vanskelige å svare konkret på. I ettertid ser jeg at dette kan stemme, og dersom jeg skulle sendt spørsmålene på nytt ville jeg forsøkt å formulere noen av spørsmålene litt annerledes til slik at de ble enklere å svare på. Dersom jeg hadde gjennomført spørsmålene som kvalitative intervju ville det kanskje også blitt enklere å sørge for at kommunene forstår spørsmålene slik de var tenkt. Dessverre var dette vanskelig å gjennomføre i praksis fordi representantene fra kommunene var svært opptatte.

I forhold til spørsmålene jeg stilte til nøkkelinformanter i kommunene fikk jeg tilbakemelding på at spørsmål 4 som omhandlet forskjeller mellom større og små kommuner i forhold til utbyggingspress heller burde vært stilt til Fylkesmannens landbruksavdeling. Spørsmålet kan være vanskelig for kommunene å svare på fordi nøkkelinformantene gjerne kommer så «tett på» akkurat den kommunen de arbeider for at de har vanskelig for å se helheten. Derfor kunne det vært mer interessant om dette spørsmålet hadde blitt stilt til Fylkesmannens landbruksavdeling, da de har et overblikk over saksbehandlingen på nasjonalt og regionalt plan. Kommunene konsentrerer seg hovedsakelig om sin egen kommune og har derfor mindre grunnlag til å sammenligne kommuner på den måten som etterspørres. Likevel hadde de fleste nøkkelinformantene godt reflekterte og gjennomtenkte oppfatninger om temaet.

4. Analyse av data

I det følgende er presentert alle saker i kommunenes arealplaner der dyrkamark er søkt nedbygd. Sakene er kategorisert etter omsøkt arealformål og omfatter *næring, bolig, offentlig tjeneste og veg/gangveg*.

4.1 Steinkjer:

Steinkjer kommunes omdisponeringssaker der dyrkamark er involvert:

Bolig:

Tranaskogvegen:

- Motstand fra landbruksfaglig hold til omdisponering av dyrkamark ca. 9 daa. (Steinkjer kommune, 2009a).

Boligutbygging i Steinkjer: For Steinkjer kommune er det bare et område med dyrkajord som er søkt omdisponert til boliger, selv om det foreligger noen søknader om omdisponering av andre typer arealer til boligformål. Steinkjer kommune har i tillegg store boligreserver i form av at arealer er klarert i kommuneplanen eller reguleringsplan. Innen sentrumssonen er det 8-900 reserver for boligbygging og 370 innen grendesentre i ulike deler av kommunen. Det er i tillegg muligheter for spredt boligbygging i LNF-B områder (ca. 230 enheter). Denne muligheten er imidlertid utnyttet i liten grad, siden 2001 er det kun bygd ca. 5 boliger i LNF-B områder. Også utenfor sentrumsområdene er det viktig at nybygging skjer i tilknytning til grendesentrene, både for å opprettholde den service og fellesanlegg som finnes, begrense samfunnskostnader og med tanke på å begrense trafikk og bilbruk.

De siste 3-4 årene har Steinkjer hatt relativt høy grad av boligbygging, gjennomsnittet for 2005 til 2008 var 108 nye boliger i året. Størsteparten av disse er bygd som konsentrerte sentrumsboliger. (Steinkjer kommune, 2009c).

Veg/gangveg:

Tranaskogveien:

- Gangbane/fortau vil kreve ca. 7 daa dyrka mark.

Fagerheim – Vibekrysset

- Gang- og sykkelveg (1,3 km)
 - o Beslaglegger en del dyrkajord, men bør prioriteres pga. at tiltaket vurderes å være av viktig samfunnsmessig karakter

Lein- Binde- Gusthaugen nord (LNF sone A)

- Gang- og sykkelveg, lengde ca. 4,5 km.
 - o Vil beslaglegge en del dyrkajord, tiltaket vurderes imidlertid å være av viktig samfunnsmessig karakter som bør prioriteres.

Moen- Elnan (LNF sone A og LNF sone B)

- Gang- og sykkelveg, ca 2,6 km
 - o Vil beslaglegge en del dyrkajord, tiltaket vurderes imidlertid å være av viktig samfunnsmessig karakter som bør prioriteres.

Egge Museum – Østbyvegen (LNF sone A)

- Gang- og sykkelveg, lengde ca. 1,9 km
 - o Vil beslaglegge en del dyrkajord, tiltaket vurderes imidlertid å være av viktig samfunnsmessig karakter som bør prioriteres

Kvam sentrum – avkjørsel Nollen (LNF sone A)

- Gang- og sykkelveg, lengde ca. 4,5 km
 - o Utbyggingen vil i hovedsak skje på dyrkajord, og vil således berøre jordbruksinteresser. Tiltaket vurderes imidlertid å være av viktig samfunnsmessig karakter som bør prioriteres.

Veldemelen – Kvarvingsdalen (LNF sone A)

- Gang- og sykkelveg, ca. 2 km
 - o Vil beslaglegge en del dyrkajord, tiltaket vurderes imidlertid å være av viktig samfunnsmessig karakter som bør prioriteres.

Følling (Kne) – Kvam sentrum (LNF sone A og LNF sone B)

- Gang- og sykkelveg, ca. 4,1 km.

- Vil beslaglegge en del dyrkajord, tiltaket vurderes imidlertid å være av viktig samfunnsmessig karakter som bør prioriteres.

Veg/gangveg-søknadene til Steinkjer: Det er svært mange saker som omhandler bygging av gang- og sykkelveg over dyrkajord i Steinkjer kommune. Her blir det lett interessekonflikter fordi dyrkajord selvsagt også i høyeste grad er av viktig samfunnsmessig karakter. Samtidig er det behov for gangveger, og i mange tilfeller er det vanskelig å bygge nye gangveger uten å berøre dyrkamark. Grunnen til dette er at bilvegene ofte går tett inntil dyrkamark eller gjennom denne, og gang- og sykkelveger trenger å være i nærheten av bilveg for å sikre at de er et naturlig valg for gående og syklende trafikanter.

Offentlig tjeneste:

Kvam skole:

- Dyrkamark tas i bruk, men landbruksmyndighetene vil kunne godta en omdisponering pga. at ny skole er av viktig samfunnsmessig betydning. (Ca.15 daa).
 - Evt. kunne man utarbeidet et planforslag som ikke krever dyrkajord, eller ikke like mye.

Område i Rismarka/Helgesmarka til ny skole i Fagerheim krets

- Angitt utbyggingsområde vil berøre dyrkaareal i sør ca. 4-7 daa, avhengig av avgrensning.
 - Areal i østre del har tidligere vært dyrka, men er nå til dels gjengrodd.

Søknader til offentlig tjeneste: Steinkjer har to arealer som er søkt omdisponert til bruksområde offentlig tjeneste. Dette er arealer omsøkt til utbygging av skoler. Areal som er beregnet til offentlig tjeneste trenger å være sentralt plassert, gjerne i naturlige møtepunkt i forhold til vegtrafikk og andre ankomstmuligheter. Grunnen til dette er for at de skal være så lett tilgjengelig som mulig for flest mulig innbyggere i kommunene. Til slike formål nyttes ofte områder med dyrkajord med nærhet til sentrum av byer eller tettsteder. Derfor er dette prosjekter som lett havner i konflikt med jordverninteresser.

Næring:

Asphaugen (industri, verksted, lager)

- Et par mindre areal (ca 6 daa.) mot E6 er dyrkajord, men mesteparten av arealet er potensiale for oppdyrking (A-jord).

(Steinkjer kommune, 2009a).

Næringssøknader i Steinkjer: Steinkjer har bare en søknad til næringsformål som involverer dyrkamark. Denne utgjør ikke store arealer, og sammenlignet med Levanger og Verdals næringsutbygging er Steinkjers av minimal karakter.

4.2 Levanger og Verdal samkommune:

Omdisponeringssøknader der dyrkamark søkes omregulert. Konsekvensutredninger er foretatt, og følgende saker er videreført som forslag i planbehandlingen:

Næring:

Fossing søndre, Åsen - næring

- Område på 40 daa fulldyrket A-jord ønskes omdisponert til næringsformål for utvikling av Åsen sentrum.
 - o Sentrumsutviklingen må ses i sammenheng med E6 omlegging, og disse samfunnsmessige interesser tilsier at landbruksinteressene må vike og område tilrås omdisponert.

Hotran, Skogn – næring

- Her foreslås industriområdet økt fra 73 daa til ca. 225 daa. Arealet er hovedsakelig dyrka mark.
 - o Nye næringsarealer i nærheten av Skognterminalen er de eneste som tilfredsstillt kravene i forhold til optimale transport- og logistikk-løsninger og som enkelt kan utnytte overskuddsvarme. Disponering av området må vurderes nærmere gjennom områderegulering.

Holberg, Skogn – næring

- Her foreslås nytt industriområde på ca. 280 daa dyrket mark nord for Hotranelva og øst for E6.
 - o Nye næringsarealer i nærheten av Skognterminalen er de eneste som tilfredsstillt kravene i forhold til optimale transport- og logistikk-løsninger og

som enkelt kan utnytte overskuddsvarme. Disponering av området må vurderes nærmere gjennom områderegulering.

Gjemble lille – næring

- Område på ca. 9 daa dyrket mark ønskes omdisponert til forretningsformål. Bunnpris ønsker å flytte eksisterende butikk ved Tors veg til dette arealet.
 - o Etter konsekvensutredning ble det tilrådt å ikke omdisponere arealet fordi det ikke ble ansett som av så stor samfunnsmessig betydning at jordvernet burde fravikes.
 - o Etter behandling i planutvalget (samkommunestyret) ble det bestemt omdisponering likevel var av samfunnsnyttig betydning. Grunnet i at Kjønstadmarka kommer som et nytt stort boligområde, og det derfor er viktig med butikk i nærområdet.

Staup – arboret

- Område på ca. 23 daa dyrka mark ønskes omdisponert og brukt som utvidelsesareal for arboret.
 - o Området tilrås omdisponert til grønnstruktur, og benyttes som utvidelsesareal for arboretet.

Viken – hytter, naust og campingplass

- Ønskes vurdert omdisponert to områder for fritidsbebyggelse (10-15 hytter), ca. 20 campingvognplasser og plass for 10 naust. Områdene er høgproduktiv skogsmark og dyrkamark på til sammen ca. 23 daa.
 - o Vil beslaglegge høgproduktiv jord-/skogbruksareal. I tillegg økt forurensningsfare for drikkevannskilden. Tilrås derfor ikke omdisponert.
 - Vil styrke næringsgrunnlaget på gården. Samfunnsmessige interesser.

Tuset nordre – campingplass

- Område på ca. 7 daa, hovedsakelig dyrka mark ved Leksdalsvatnet brukes og ønskes videreført som oppstillingsplass for campingvogner.
 - o Et godt etablert og attraktivt rekreasjonstilbud. Området tilrås omdisponert.

Midtholmen nordre – campingplass

- Område på ca. 2,5 daa, hovedsakelig dyrkamark ved Helgåa brukes og ønskes videreført som oppstillingsplass for campingvogner.
 - o Området er et etterspurt tilbud i forbindelse med laksefiske, og bidrar til økt turisme. Området tilrås omdisponert.

Nedre Volen – campingplass

- Ca. 5 daa, hovedsakelig flat dyrkamark ved Verdalselva brukes og ønskes videreført som oppstillingsplass for campingvogner.
 - o Området er et etterspurt tilbud i forbindelse med laksefiske, og bidrar til økt turisme. Området tilrås omdisponert.

Kulstadviken – hytter

- Ca. 10 daa. middels bonitet skogsmark og noe dyrkamark ønskes vurdert omdisponert til 8 hyttetomter.
 - o Økt aktivitet vil bety større forurensningsfare for drikkevannskilden. Område av vesentlig betydning som kulturlandskap. Tilrås ikke omdisponert.
 - Vil styrke næringsgrunnet på gården. Samfunnsmessige interesser.

Solvang – gårdsbarnehage

- Område på ca. 7,5 daa hovedsakelig fulldyrket mark, ønskes vurdert omdisponert og fradelt til område for gårdsbarnehage.
 - o Området vil ha stor samfunnsmessig betydning for å øke barnehagetilbudet. Arealet foreslås derfor omdisponert, men ikke fradelt eiendommen.

Næringsformål Verdal/Levanger: Veldig mange omdisponeringssaker med bruksformål næring, primært industri. Størsteparten av sakene omhandler også store arealer med dyrkajord, gjerne av god kvalitet (A-jord). At så store arealer blir godkjent omdisponert kan tyde på at Levanger og Verdal bortprioriterer jordvernshensyn i en del tilfeller. Om dette stemmer skal diskuteres videre. Likevel er det mange forslag til nedbygging av dyrkajord som etter høring og mekling ikke ble godkjent.

Verdal kommune har flere omdisponeringssaker med dyrkajord enn Levanger. Samtidig er det mange omdisponeringssaker med formål campingvirksomhet, og slike områder er lette å tilbakeføre til jordbruksareal.

Mange faktorer som veier for eller imot omdisponering blir tatt med i vurderingene, blant annet potensiale for økt næringsgrunnlag og turisme, hensyn til lokalsamfunnsbehov og miljøfarer som økt forurensning av drikkevann.

Boliger:

Lunden, Åsen – boliger

- Område like sør for jernbanestasjonen i Åsen som i dag er regulert til industriformål ønskes omregulert til boligformål. Området består i dag av en bolig pluss ca. 4,5 daa dyrket mark.
 - o Manglende etterspørsel til industri i dette området. Sentral beliggenhet i forhold til jernbanen synes å gjøre området attraktivt for boligbebyggelse. Området tilrås omregulert til boligformål, og utbygging må fastlegges nærmere gjennom detaljregulering.

Leirdal, Leksdal – boliger

- Område på ca. 16 daa fulldyrket A- og B-jord ønskes disponert til boligformål. Vil fremstå som utvidelse av Lundskammen boligfelt.
 - o Leksdalsvatnet er drikkevannskilde, og boligbygging må derfor tilrettelegges slik at forurensningssituasjonen ikke forverres. Allerede etablert boligfelt i dette området nødvendiggjør investeringer i infrastruktur, som det synes samfunnsmessig fornuftig å utnytte best mulig. Arealet tilrås omdisponert og utbygging avklares nærmere gjennom detaljregulering.

Kulstad, Vuku – boliger

- Et område på ca. 50 daa dyrket mark på eiendommene Auskin østre og Breiding vestre er i kommunedelplan for Vuku omdisponert til boligformål. Området er ikke regulert, og det har ikke vært pågang om bygging. Derfor vurderes det om dette området kan tilbakeføres til landbruk.
 - o Boligareal foreslås tilbakeført til jordbruksareal

Holme søndre – boliger

- Område på ca. 30 daa grunnlent dyrkamark ønskes vurdert omdisponert til boligareal for eneboliger.
 - o Eksponert for støy fra E6 og jernbane. Viktig område som kulturlandskap og grønnlunge. Foreslås derfor ikke omdisponert til boligformål.
 - Lavbonitet dyrka mark. Utvidelse/tilknytning til eksisterende boligfelt. God infrastruktur. Ønske om sentrumsnære eneboligtomter.

Stiklestad planteskole – boliger

- Område på ca. 36 daa som tidligere har vært innlemmet i planteskolen ønskes vurdert omdisponert til boligareal.
 - o Området ligger i tilknytning til større arealer med dyrkamark. Deler av arealet er påført et grustak, men vil kunne oppdyrkes. Området tilrådes derfor ikke omdisponert.
 - Krevende å føre tilbake til jordbruksareal. Nært skole. God infrastruktur.

(Levanger og Verdal kommune, 2011)

Boligformål Verdal/Levanger: Det er også en del omdisponeringssaker med formål bolig. Mange av disse har hatt en del utfordringer og det har vært en del uenigheter rundt godkjenningen av enkelte av sakene.

Ingen omdisponeringssaker for veg/gangveger. Stor forskjell fra Steinkjer, som har veldig mange omdisponeringssaker for dette. Levanger og Verdal har ikke søkt om omdisponering av areal til bygging av gangveger, verken dyrkaareal eller annet. Det betyr at det er svært stor forskjell mellom de store kommunene Steinkjer og Verdal/Levanger på dette området. Det er heller ingen omdisponeringssaker til bruksområde offentlig tjeneste.

4.3 Inderøy kommune:

Inderøy kommune har følgende omdisponeringssaker der dyrkamark er involvert:

Næring:

Braset- oppsetting av hytter:

- 4 hytter på ca. 4,5 daa dyrkamark, men er dårlig arrondert og bratt.

Gnr.27/2- oppstilling av campingvogner:

- Campingformål med ca. 10 vogner. Dyrkaareal, men ikke tiltenkt faste installasjoner, så arealet kan lett tilbakeføres til dyrkamark.

Saker med formål næring: I Inderøy kommune er det to saker med formål næring som involverer dyrkamark. Den ene er på fire hytter i et område som beskrives som dårlig egnet for effektivt jordbruk. Den andre er oppstilling av campingvogner uten faste installasjoner. Dette vil derfor være enkelt å tilbakeføre til dyrkamark senere. Ingen av disse sakene fører derfor til vesentlige tap av dyrkajord.

Boliger:

Aasly:

- Området er i dag regulert til spredd boligbygging. Dyrka areal på 1,5 dekar.

Vikaholmen, Haugen og Stranda:

- Ønske om utvidelse av boligområde. 4 nye boliger på ca 7 daa dyrkaareal.
- Naust og bolig/næringsformål omfatter mindre dyrka areal.

Gangstad boligområde:

- Utviding av boligområde, medfører flytting av avlingsvei slik at kanten av dyrka arealet flyttes noen meter (ca. 700 m² dyrkajord).

Omdisponeringssaker: Inderøy kommunes arealplan omfatter svært mange omdisponeringssaker som ikke involverer dyrkajord, blant annet mange søknader til fritidsbebyggelse, som Inderøy kommune for øvrig stiller seg forholdsvis åpen for. (Disse er ikke tatt med her fordi de ikke er formålstjenlige for denne oppgaven). I de sakene der dyrkamark er involvert er dette kun mindre områder. Det foreligger ingen omdisponeringssaker innen kategoriene næring og veg/gangveg.

Gamle Inderøy har hatt en del spredt boligbygging, dels har dette vært kårfolk som ønsker å bygge kårhus et stykke unna gårdstunet. Gamle Mosvik har kun hatt noen få områder med spredt utbygging.

4.4 Namdalseid kommune:

Namdalseid kommune har en del omdisponeringssaker, men ingen der dyrkamark er involvert. For å finne årsaksfaktorer til hvorfor det er slik velger jeg å se Inderøy og Namdalseid i sammenheng fordi begge er forholdsvis små kommuner.

4.5 Oppsummering av omdisponeringssakene

	Steinkjer	Inderøy	Verdal/Levanger	Namdalseid	Sum
Næring	1	2	11	0	14
Offentlig tjeneste	2	0	0	0	2
Bolig	1	3	5	0	9
Veg/gangveg	8	0	0	0	8
Sum	12	5	16	0	33

Figur 6 Antall omdisponeringssaker av dyrkajord for hver kommune inndelt etter arealformål

For å lettere kunne belyse forskjeller og likheter mellom kommunene er de delt inn i to kategorier; store og små kommuner. Inderøy og Namdalseid er valgt som små kommuner, mens Steinkjer og Verdal/Levanger samkommune regnes som store kommuner. Vi ser av tabellen at Namdalseid og Inderøy har færre omdisponeringssaker av dyrkajord enn Steinkjer og Levanger & Verdal samkommune. Grunnen til dette er at Steinkjer og Verdal & Levanger samkommune har større befolkningstetthet og -vekst enn Inderøy og Namdalseid. Derfor er presset til utbygging av sentrale områder større enn tilsvarende for Inderøy og Namdalseid.

5. Diskusjon

Dette kapittelet består av to deler, først en diskusjonsdel av noen tema fra kommuneplanens arealdel og analysen av denne. Deretter er spørsmålene og svarene fra kommunene presentert. Spørsmålene er presentert gruppevis, først med spørsmålet, og deretter svarene til alle kommunene. Etter svarene kommer diskusjon til hvert enkelt spørsmål.

Namdalseid kommune kommer til å bli diskutert i mindre grad enn de andre kommunene på grunn av at de hadde manglende kapasitet på området og derfor ikke kunne svare på spørsmålene.

5.1 Diskusjon med utgangspunkt i kommuneplanenes arealdel:

Vi ser av sakene presentert i kapittel 4, *Analyse av data*, at det er en del forskjeller mellom de ulike kommunene i forhold til grad av omdisponert jordbruksareal. Dette kan ha ulike årsaker, blant annet kan det tenkes at kommunenes plassering i geografien og topografi har innvirkning på arealdisponeringen.

For eksempel er Inderøy kommune kjennetegnet med et bølgende jordbrukslandskap med stort innslag av spredt boligbygging og fritidsbebyggelse. Kommunens plassering har også innvirkning, da Inderøy er en typisk bokommune der storparten av innbyggerne pendler ut av kommunen for å jobbe. Dette har antakelig innvirkning på kommunens tradisjon med spredt boligbygging. Gamle Mosvik har imidlertid ikke hatt noen sterk tradisjon med spredt boligbygging, i henhold til kommunens arealplan er det bare noen få områder som har blitt godkjent til spredt boligformål i denne delen av nye Inderøy.

For Namdalseid er situasjonen ganske lik som i Inderøy, både Namdalseid og Inderøy er små kommuner med spredt bolig- og fritidsbebyggelse. I kommuneplanens arealdel skriver Namdalseid at prognosene tilsier en nedadgående befolkningsutvikling, så for å gjøre det attraktivt å bosette seg i kommunen ønsker de å tilby ulike former for boligbebyggelse, blant annet muligheter for spredt bebyggelse.

Spredt boligbygging: Det er en gjennomgående trend, særlig blant småkommunene at der det er lite utbyggingspress eller fraflytting kan kommunene tillate seg å ha større områder der det tillates spredt utbygging enn i de sentrale delene av fylket. Det kan være flere grunner til at dette er bestemt, men det viktigste for kommunenes del er trolig at en ønsker å ivareta

bebygde områder utenfor bygdesentrum, dette kan gi grunnlag for at folk ikke flytter fra bygdene, og at eventuelle tilflyttere finner det enklere å bosette seg i utkantstrøk fremfor fylkessentrale områder.

Et annet eksempel er at bønder som søker om en type ervervsbebyggelse som vil styrke næringsgrunnlaget på gården (for eksempel bruk av landbruksarealer til campingvirksomhet) kan få gjennomslag for dette selv om det muligens innebærer noe tap av matjord. Grunnen til dette er at slike tiltak kan være viktige biinntekter for bønder og gjøre at de finner det ønskelig å fortsette i landbruket. I tillegg kan det styrke lokalsamfunnet ved at det blir mer liv og røre samt økonomisk ved økt handel i nærbutikker og lignende.

Men sett fra et rent jordvernståsted vil det være lite hensiktsmessig at dyrkamark i rurale områder ikke er like strengt beskyttet som dyrkajord mer sentralt plassert. God dyrkajord burde være like mye verdt uansett hvor den befinner seg geografisk.

Likevel er det gjerne sånn at det er ønskelig med økt bebyggelse i bygdene, ikke minst for å opprettholde levende bygder med tilgang på nødvendige helse-, tjeneste- og dagligvaretilbud. Uten levende bygdesamfunn blir det mindre sannsynlig at bønder velger å bli boende for å fortsette å dyrke jorda, og da hjelper det lite at jorda er vernet mot å bli nedbygd eller omdisponert.

Verdal og Levanger samkommune: Verdal og Levanger samkommune har mange omdisponeringssaker der til dels store jordbruksarealer er foreslått nedbygd. Dette kan ha sammenheng med at Levanger og Verdal er store landbrukskommuner samtidig som de har forholdsvis store innbyggertall og byer i vekst. Tett inntil byområdene er det frodige jordbruksarealer som kan oppleve utbyggingspress. Samtidig ser vi at det også er mange omdisponeringssaker til næring og industri i Verdal og Levanger, dette kan tyde på at dette er kommuner som lager nye arbeidsplasser for sine innbyggere. Det er derfor ikke rene bokommuner slik som Inderøy hovedsakelig er, og vil derfor også trenge flere boliger for dem som søker jobb her. Verdal og Levanger opplever derfor stort utbyggingspress både i form av at det kreves områder til industri og næringsaktivitet, men også til boligbygging. Det er derfor vanskelig for samkommunen å finne alternative løsninger for alle omdisponeringssakene som søkes godkjent, og en del av disse blir derfor godkjent selv om de krever at jordbruksarealer blir nedbygd til fordel for andre arealformål.

Steinkjer: Steinkjer kommune opplever i likhet med Verdal og Levanger et utbyggingspress som fører til at noen saker må godkjennes til tross for at det betyr at dyrkamark blir nedbygd. Steinkjer har ikke like mange omdisponeringssaker til næring og industriformål som Verdal og Levanger. Grunnen til dette kan blant annet være at Steinkjer allerede har store arealer avsatt til næring og industri tett inntil bykjernen, og at det derfor foreløpig ikke er betydelige behov for nye arealer til dette formålet. Det er heller ikke mye boligbygging i Steinkjer som krever tap av dyrkamark, dette har sammenheng med at kommunen har mange ledige arealer i sentrumsområdet der det bygges tett. Det gamle militæranleggsområdet «Sannan» er fremdeles under utbygging og er blitt en egen bydel tett inntil sentrumskjernen. Utbyggingen av sentrumsområdet har også foregått ved utfylling av strandsonen, dette er boligkompleksene som er i ferd med å utgjøre den nye bydelen «Jæktbyn». Derfor har ikke utbyggingspresset i Steinkjer de siste årene ført til at det har vært behov for å bygge ned dyrkamark i særlig grad.

5.2 Spørsmål til kommunene:

Spørsmål 1: **Saker som aldri fremmes; får kommunene mange henvendelser til utbygging av dyrkamark som umiddelbart får avslag, altså sånn at de ikke blir tatt opp til vurdering? (pga. overordnet plan)**

Svar fra Inderøy kommune: «Det kan være en til to henvendelser i året».

Svar fra Steinkjer kommune: «Nei - ikke mange, men det forekommer nok en 2-3 henvendelser i året der vi ikke kan gå god for planene sånn umiddelbart pga. direkte berørt dyrkajord. Imidlertid finnes det i mange tilfeller alternative løsninger slik at dyrkajorda i mindre grad blir berørt, og da er det jo vår oppgave å forsøke å få tiltakshaver til å velge disse løsningene i stedet.»

Svar fra Verdal & Levanger samkommune: «Ingen saker får umiddelbart avslag, alle vurderes. Har utbyggingen en viss størrelse vil overordnet plan ha et krav til at utbygger må utarbeide en detaljregulering (plankrav). Etter Plan- og bygningslovens § 12-3 har alle rett til å få fremmet et forslag til detaljregulering, og få en kommunal behandling av forslaget.

Kommunen kan imidlertid råde utbygger til ikke å utarbeide detaljregulering i saker vi ser vil være konfliktfylte (§12-3). I slike saker som gjelder bygging på dyrkamark bruker vi å innhente uttalelse fra landbruksavdelingen hos fylkesmannen før vi gir et råd til utbygger. Signaliserer fylkesmannen at de vil legge ned innsigelse til utbyggingen vil det ikke være fornuftig av utbygger å gå videre med planene. Ved innsigelse fra fylkesmannen kan ikke kommunestyret vedta detaljreguleringen».

Diskusjon med bakgrunn i svarene: Det er ikke mange saker som umiddelbart får avslag i noen av kommunene. Steinkjer og Verdal & Levanger uttaler at kommunene heller vil forsøke å finne alternative løsninger som krever mindre dyrkajord der dette er mulig. Om ikke kan kommunene anbefale utbygger å ikke utarbeide detaljregulering dersom saken er særlig konfliktfylt og det uansett trolig kommer til å bli felt innsigelse mot saken. Inderøy sier ikke hvordan de forholder seg til saker som får avslag, men man kan anta at det ikke er like mange konfliktfylte saker i små kommuner med lite utbyggingspress. (Steinkjer som er en større kommune oppgir å ha 2-3 henvendelser i året, mens Inderøy kun har 1-2 saker).

Spørsmål 2: Hva mener politikerne om forholdet mellom det som vedtas i overordnet plan (kommuneplanens arealdel) og det som faktisk gjennomføres i praksis gjennom reguleringsplan/detaljplan? Kan det være at f.eks. jordvern blir trukket fram som særdeles viktig i overordnet plan, men at tendensen er at det gjerne blir bortprioritert i den faktiske saksbehandlingen?

Svar fra Steinkjer kommune: «Nå er det jo faktisk sånn at det er jordlova som fastsetter hva dyrka- og dyrkbar mark kan anvendes til og ikke i kommuneplanens arealdel. Imidlertid har kommuneplanens arealdel bestemmelser som går på LNF-områder generelt, men den har svært lite som omhandler dyrkajord spesielt. Vår erfaring er at politikerne i stor grad forholder seg til hva de faktisk selv har bestemt gjennom kommuneplanens arealdel, og jeg kan ikke sånn umiddelbart komme på konkrete saker som omhandler omdisponering av dyrkajord der politikerne har gått på tvers av hva kommuneplanens arealdel (eller jordlova) sier eller hva administrasjonen har anbefalt. I Steinkjer kommune er det som oftest pga. vegbygging at dyrkajord blir nedbygd, men da skjer det som regel ved at det utarbeides kommunedelplaner i forkant. Imidlertid finnes det også flere reguleringsaker der små

jordbruksarealer blir omdisponert uten at de først har vært klarert gjennom kommuneplanens arealdel. Kommunens administrasjon gjør alltid en totalavveining mellom de ulike samfunnsinteresser før vi framlegger en anbefaling for politikerne, og jordvernet tillegges helt klart en stor betydning her. Når dyrkajord blir nedbygd av andre årsaker enn vegbygging så er det som regel små stykker som pga. arrondering vurderes som ikke drivverdig».

Svar fra Inderøy kommune: «Litt upresist spørsmål, men jeg regner med at du er ute etter arealet som er sett til nytt formål i kommuneplanens arealdel og som ikke lenger er LNF eller LNF-R formål lenger. Det er svært sjelden at formåls grensene sette i kommuneplanens arealdel blir utvidet når detaljplan(reguleringsplan) blir laget. Det kan heller gå på ulike formåla innenfor avsatt plangrense».

Svar fra Verdal & Levanger samkommune: «Politikerne er klar over at vi i dag har et sterkt jordvern i lovverket, og viktigheten av det. Jordvernet blir ikke bortprioritert i saksbehandlingen, men selv om det er et sterkt jordvern vil det være enkeltsaker hvor jordvernet må vurderes opp mot andre sterke samfunnsinteresser».

Diskusjon med bakgrunn i svarene: Min opplevelse av analysen av kommuneplanens arealdel er at det er en tendens til at jordvern får veldig sterk vektning i teorien, men at det vektlegges mindre i de faktiske saksbehandlingene fordi det ofte er andre samfunnsinteresser som prioriteres sterkere, for eksempel skoler og veger.

Ut fra svarene til kommunene rundt dette mener de at jordvern får sterk vektning i saksbehandlingen og at politikerne også er klar over dette. Verdal & Levanger er tydelig på at selv om jordvernet er sterkt, er det enkeltsaker der det må prioriteres bort til fordel for andre sterke samfunnsinteresser. Likevel mener de at jordvernet ikke blir bortprioritert. Steinkjer er også tydelig på at de prioriterer jordvern sterkt når de vurderer hvordan saker skal behandles, og at de alltid gjør en totalvurdering av ulike samfunnsinteresser før de fremmer en anbefaling til politikerne. Inderøy mener også at det er sjelden at formålene som settes i kommuneplanens arealdel blir utvidet til andre formål når det utarbeides detaljplaner.

Generelt kan man trekke den slutning at jordverninteresser prioriteres sterkt, men at det likevel er for mange saker der dyrkajord blir omdisponert til andre arealformål. For at dette skal kunne løse seg må man i arealplanleggingen være nøye med å finne alternative

løsninger som ikke krever tap av dyrkajord. Dette vil kreve mye planlegging og langsiktig politikk som fremmer vern av dyrka mark, på tross av andre samfunnsinteresser.

Spørsmål 3: Blir omdisponeringssaker av dyrka- og dyrkbar mark tillagt forskjellig vektning, med hensyn til om de skal godkjennes eller ikke, ut fra hvilke nye arealformål det søkes etter at de skal få? (etter plan- og bygningsloven)

Hvilke prioriteringsforskjeller er det eventuelt når dyrka og dyrkbar mark vurderes nedbygd til fordel for;

- Bebyggelse og anlegg:
 - Boligbebyggelse?
 - Fritidsbebyggelse og fritids- og turistformål?
 - Sentrumsformål, bebyggelse for offentlig eller privat tjeneste, (skoler, kjøpesenter, idrettsanlegg, gravplasser)?
 - Næringsbebyggelse, råstoffutvinning (industri, lager, verksted)?
- Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur:
 - Veg, bane?
 - Gangveg, hovednett for sykkel, kollektivnett?
 - Parkeringsplasser?

Svar fra Steinkjer kommune: «I utgangspunktet er det ikke lagt opp til forskjellig vektning i kommuneplanens arealdel ut i fra det formålet som dyrkajorda omdisponeres til, men praksis viser nok noe annet. Som antydnet i pkt. 2 er det nok i Steinkjer kommune vegbygging som står for mesteparten av omdisponeringa av dyrka- og dyrkbar jord som ikke er fastsatt gjennom kommuneplanens arealdel (f.eks. utbedring av E6 på Mæresmyra, midtdeler og gang- og sykkelveg). Større arealer som blir omdisponert utenom dette gjøres i hovedsak gjennom kommuneplanens arealdel, f.eks. er nåværende dyrkajord på Heggensenget (G5) omdisponert til industri, lager, og verksted tidligere, men fortsatt ikke utbygd i særlig grad. Dette gjelder også området G3 på Fergeland.

Det finnes ellers ingen rangering av de tiltak du nevner nedenfor i kommuneplanens arealdel, og dette er noe som i praksis vil variere i fra sak til sak. Generelt kan vi nok si at fritidsbebyggelse gis lavere prioritet enn offentlige tiltak som bygging av nye skoler, eller i forhold til boligbygging, når omdisponering av dyrka mark skal vurderes. Videre blir nye

vegtraseer helt klart prioritert foran gang- og sykkelnett i praksis (dessverre kan man si!), mens parkeringsplasser vel også synes å ha høy prioritet. Imidlertid, det finnes som sagt ingen slik uttalt rangering av tiltak nedfelt i kommuneplanene».

Svar fra Inderøy kommune: «Det vises til kommunens hjemmeside under planer det kommunens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel ligger. Et av de langsiktige arealformålene i samfunnsdelen er å ta vare på dyrka mark og dette er svært viktig for Inderøy kommune der kulturlandskapet er fremtredende i deler av kommunen».

- Bebyggelse og anlegg:

- Boligbebyggelse?

«Det er unntaksvis at dyrka mark blir tatt til boligbygging i dag, det største grepet er den gamle arealplanen fra 1985 som gjelder Næssjordet på Straumen.»

- Fritidsbebyggelse og fritids- og turistformål?

«Har ikke opplevd at dyrka mark er tatt til fritidsformål»

- Sentrumsformål, bebyggelse for offentlig eller privat tjeneste, (skoler, kjøpesenter, idrettsanlegg, gravplasser)?

«Areal nær sentrum er tatt i den overordnede kommuneplanen dersom det har samfunnsmessige interesser, for eksempel offentlige bygninger og funksjoner».

- Næringsbebyggelse, råstoffutvinning (industri, lager, verksted)?

«Noe areal som ligger naturlig til eksisterende næringsområder kan være avsatt i overordnet plan».

- Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur:

- Veg, bane?

«For utbedring vei o.l. kan det i noen grad tas i bruk dyrka mark dersom det er helt nødvendig».

- Gangveg, hovednett for sykkel, kollektivnett?

«Samme svar som under forrige punkt».

- Parkeringsplasser?

«Samme svar som under forrige punkt».

Svar fra Verdal & Levanger samkommune: «Som nevnt i spørsmål 2 skal jordvernet vurderes opp mot andre interesser. Det er ikke et forbud mot å omdisponere dyrkajord i lovverket, men jordvernet er sterkt, noe som gjør at det skal sterke andre samfunnsinteresser til for at jordvernet må vike. Hva det skal omdisponeres til vil dermed også ha stor betydning. På samme måte er det også forskjell på dyrkajord. Det er områder som har dårligere jordverdi enn andre, på grunn av størrelse, beliggenhet, helning og andre forhold».

Hvilke prioriteringsforskjeller er det eventuelt når dyrka og dyrkbar mark vurderes nedbygd til fordel for;

- Bebyggelse og anlegg:

- Boligbebyggelse?

«Generelt kan jeg si at det vil være vanskelig å få omdisponert dyrkamark til boligbebyggelse. Hvis det skal kunne skje må det være områder som er sentrumsnære og hvor det legges opp til høy utnyttelse, konsentrert bebyggelse. I tillegg må dyrkajorda ha lav jordverdi».

- Fritidsbebyggelse og fritids- og turistformål?

«Har ikke vært borti saker hvor det har vært aktuelt med fritidsbebyggelse på dyrkajord. Hvis det skal være aktuelt tror jeg det må være fellesområder ikke bebyggelse som kan omdisponere dyrket jord her».

- Sentrumsformål, bebyggelse for offentlig eller privat tjeneste, (skoler, kjøpesenter, idrettsanlegg, gravplasser)?

«Skoler og gravplasser kan være eksempler på tiltak som har store samfunnsinteresser og kan vektlegges tungt i forhold til jordvern. Finnes det alternativ plassering hvor det ikke er dyrket jord spiller også inn».

- Næringsbebyggelse, råstoffutvinning (industri, lager, verksted)?

«Næringsbebyggelse er også viktig, men slik bebyggelse kan ofte lettere plasseres på steder det ikke er dyrkajord».

- Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur:

- Veg, bane?

«Veg og bane har ofte strenge krav til kurvatur, bredde o.l. og kommer derfor lett i konflikt med jordverninteresser. Alternativ til dyrkajord kan være bruk av tunnelløsninger, men her kommer også kostnadsspørsmålet fort inn».

- Gangveg, hovednett for sykkel, kollektivnett?

«Gangveger følger ofte veiene, og beslaglegger ofte dyrkajord. Berører imidlertid som oftest bare kantsonene av det som er dyrket mark».

- Parkeringsplasser?

«Stiller svakt i forhold til jordverninteresser».

Diskusjon med bakgrunn i svarene: Det er bred enighet mellom kommunene i at utbygging av sentrumsfunksjoner, skoler og andre offentlige bygninger har høy prioritet og derfor ofte utbygges selv om det fører til tap av matjord.

Kommunene er også enige i at det er få utbygginger av dyrkajord til boligbebyggelse i dag. Jeg ser imidlertid av arealplanene at kommunene har en del saker på boligbygging som involverer dyrkajord, spesielt mye hos Verdal & Levanger samkommune. (Se kapittel 4.2 Levanger og Verdal samkommune).

Det er en påfallende uenighet mellom kommunene i hvor høyt prioritering av parkeringsplasser stiller i forhold til jordvern. Verdal og Levanger mener at parkeringsplasser stiller svakt, mens Steinkjer mener at det stiller nokså sterkt. Dette er interessant da man kan forvente at Steinkjer og Verdal & Levanger har noenlunde likt syn på dette, siden de er forholdsvis store kommuner som derfor burde oppleve noen av de samme utfordringene med hensyn til prioriteringen av parkeringsplasser i forhold til jordvernhensyn. Inderøy på sin side mener at det i noen grad kan være at matjord må vike for parkeringsplasser, og stiller seg derfor i en slags mellomposisjon.

Generelt er det relativt stor enighet i at vegutbygging lett prioriteres til fordel for matjord, Inderøy påpeker imidlertid at det kun gjøres dersom det er helt nødvendig, mens Verdal & Levanger trekker frem tunnelløsninger som alternativ til utbygging av dyrkamark, men at dette er et kostnadskrevende alternativ. Ut fra dette kan det se ut til at det er lettere å unngå å bygge veg på dyrkajord i mindre kommuner sammenlignet med større. En grunn til

dette kan være at kommuner med større befolkning trenger større og flere veger, og at det derfor er vanskelig å unngå å bygge over dyrkajorda, særlig i forbindelse med vegutbygging inn til og ut fra byer, som ofte ble etablert midt i de beste jordbruksarealene fra gammelt av. Grunnen til dette var selvfølgelig at det var her det var best tilgang på mat, og de var derfor naturlige handelssenter.

Alle kommunene er enige i at fritidsbebyggelse gis lav prioritet i forhold til vernet av matjorda. Dette viser tydelig at det som anses å være av mindre samfunnsmessig betydning ikke får den samme prioriteten som det som anses som viktigere. Kommunene påpeker at det ikke finnes noen rangering av prioriteringsgrad av de forskjellige arealbruksformålene, likevel ser det ut til at de har en klar formening om hva som generelt prioriteres høyere eller lavere, og at de også er relativt enige om denne fordelingen. Men hvilken prioritet sakene til sist faktisk får vurderes i hver enkelt saksbehandling. Det hadde sannsynligvis blitt enklere å behandle sakene mer likt i hver kommune og også raskere dersom det hadde blitt utarbeidet en generell prioriteringsliste over ulike arealformål i forhold til jordvern hensyn til bruk i saksbehandlinger.

Levanger & Verdal påpeker også at kvaliteten på dyrkajorda må tas i betraktning når man vurderer utbygging, da det er stor forskjell i hvor lettdrevet dyrkajorda er og ikke minst hvor produktiv den er. Dette er naturligvis et viktig kriterium å vurdere i saksbehandlingene.

Spørsmål 4: Hvilke forskjeller er det mellom store og små kommuner når det kommer til utbygging av dyrkamark?

- (Hypotese): Kan det være at utbyggingspresset i store kommuner fører til at det skal mindre til før man godtar planer med utbygging av dyrkamark sammenlignet med kommuner med mindre utbyggingspress?

Svar fra Steinkjer kommune: «Kan ikke skjønne annet enn at svaret på dette må være JA! Det er åpenbart at presset rundt Trondheim for nedbygging av dyrkamark er vesentlig større enn det er her i Steinkjer. Dette gjelder både vegbygging, næringsbebyggelse, men også mht. boligbygging».

Svar fra Verdal & Levanger samkommune: «Samfunnsutviklingen gjør at stadig flere ønsker å bosette seg sentralt, og de store sentrene opplever en befolkningsvekst. Dette fører til behov

for nye utbyggingsarealer og det blir press på dyrket jord rundt byene. Disse er som regel også omgitt av dyrket jord av god kvalitet. Der det er stort utbyggingspress vil også presset på utbygging på dyrket jord være størst, og det vil være lettere å finne gode grunner for å bygge på dyrket mark».

Svar fra Inderøy kommune: «Dette spørsmålet må du stille til Fylkesmannens landbruksavdeling som skal ivareta det nasjonale og regionale landbruksinteressene i en planprosess».

Diskusjon med bakgrunn i svarene: Steinkjer kommune mener at større kommuner har større utbyggingspress sammenlignet med mindre kommuner, og at det derfor fører til at det bygges ned mer dyrkamark i disse kommunene.

Inderøy hadde ingen kommentar til om det kan være slike forskjeller mellom kommunene, men påpeker at dette spørsmålet heller burde blitt stilt til Fylkesmannens landbruksavdeling. Dette er antagelig et vanskelig spørsmål for kommunene å svare på, fordi det er vanskelig å sammenligne sin egen kommune med andre på denne måten. Steinkjer og Verdal & Levanger har likevel uttrykt noen interessante refleksjoner rundt temaet.

6. Konklusjon

Hovedtema for denne bachelorgradsoppgaven er: «*Omdisponering av landbruksjord i kommuneplanens arealdel - en studie av kommunene Steinkjer, Inderøy og Namdalseid, samt Levanger & Verdal samkommune med fokus på kommunal arealforvaltning i forhold til jordvern*». Problemstillingen er: «Hvordan er konflikten mellom vern av dyrkamark og utbyggingsformål i kommunene?».

I dette kapittelet skal jeg samle trådene fra foregående kapitler. Dette skal jeg gjøre ved å svare på problemstillingen min samt mine to underproblemstillinger. Jeg vil først svare på underproblemstillingene, for til slutt å svare på hovedproblemstillingen.

Den første underproblemstillingen er: **Hvor stor innvirkning har jordvern hensynet for kommunenes beslutningstaking med tanke på omdisponering av landbruksarealer?**

Inntrykket jeg sitter igjen med etter å ha undersøkt kommunenes arealplaner samt samtalt med nøkkelinformanter fra kommunene er at jordvern hensynet er styrket kraftig de siste årene. Mitt inntrykk er at kommunene legger ressurser i å finne alternative løsninger som krever lite dyrkajord. Det virker også som at utbyggerne er interesserte og reflekterte i jordvernsaken, generelt er det få saker der det foreslås omdisponert større arealer dyrkamark.

Jeg vil påstå at kommunene gir jordvern hensyn høy grad av vektning når de skal ta sine saksbeslutninger i forhold til bruk av landbruksarealer. Det er også sånn at enkelte saker får naturlig større vektning ut fra hvilke arealbruksformål de har. For eksempel blir gjerne søknader til skoler og andre offentlige tjenester med stor nytteverdi for samfunnet lettere godkjent selv om noe dyrkajord må bygges ned, sammenlignet med for eksempel oppføring av hytter og andre private utbyggingssaker som ikke regnes som like viktige for felles nytte i samfunnet. Denne vektingen av enkelte arealformål er ikke nedfelt i lovverket, men kommunene tar hver enkelt sak opp til skjønnsmessig vurdering.

Lokale og nasjonale aktører kan også fremme innsigelse dersom de har store motforestillinger mot en saksbehandling. For eksempel kan landbruksmyndighetene fremme innsigelse mot en omdisponeringssak som har sterke landbruksmessige interesser. Dette innebærer at det er miljøverndepartementet som får ansvaret for å vedta saken. Kommunene er dermed generelt forsiktige med å vedta plansaker som fører til mye omdisponert dyrkajord,

og flinke til å foreslå alternative løsninger og redegjøre for hvorfor enkelte saker ikke bør vedtas.

Den andre underproblemstillingen er: **Hvordan har utbyggingspresset innvirkning på i hvilken grad kommunene velger å omdisponere dyrkajord?**

Jeg har delt kommunene inn i to grupper ut i fra størrelse, Steinkjer og Levanger & Verdal regnes som store kommuner, og Inderøy og Namdalseid regnes som små kommuner. Min hypotese i forhold til denne underproblemstillingen var at små kommuner har mindre utbyggingspress i forhold til store kommuner, og at det derfor er lettere å unngå at dyrkamark bygges ned i disse kommunene.

Ut fra arealplanene til kommunene kom det klart fram at det var flest arealsaker som involverte nedbygging av dyrkamark i de største og mest folkerike kommunene sammenlignet med de mindre og mer folkefattige kommunene. Dette har sammenheng med utbyggingspresset kommunene opplever. Utbyggingspresset varierer mellom kommunene, men de største og mest folkerike kommunene har oftest flest arealsaker og dermed også størst utbyggingspress. Dermed er det vanskeligere for kommuner med stort utbyggingspress å unngå at noe dyrkajord blir omdisponert til andre arealformål enn for kommuner med lite utbyggingspress.

I små kommuner med lite utbyggingspress er det relativt enkelt for kommunene å unngå å bygge på dyrkamark fordi det er så få utbyggingssaker at de stort sett finner løsninger som ikke krever tap av dyrkamark. Slik er det ikke i større kommuner med mer utbyggingspress, derfor er det naturlig at disse kommunene har større tap av dyrkajord sammenlignet med mindre kommuner.

Utbyggingspresset har innvirkning på i hvilken grad kommunene velger å omdisponere dyrkajord ved at de kommunene som har et vesentlig utbyggingspress oftere velger å godkjenne arealplansaker som fører til nedbygging av dyrkajord sammenlignet med kommuner med mindre utbyggingspress. Kommuner med lite utbyggingspress har typisk færre plansaker opp til vurdering, og det er ofte lettere å finne alternative løsninger som ikke medfører nedbygging av dyrkamark til de sakene de behandler nettopp fordi de ikke har et så stort utbyggingspress. Dette fører til at folkerike kommuner i snitt mister mer dyrkajord enn

mindre folkerike kommuner til tross for at de i utgangspunktet tar like stort hensyn til jordvernet i planprosessene.

Problemstillingen er: «Hvordan er konflikten mellom vern av dyrkamark og utbyggingsformål i kommunene?».

Konflikten mellom vern av dyrkamark og utbyggingsformål er absolutt til stede. Jordloven er klar og tydelig på at dyrkajord ikke skal omdisponeres til andre formål enn jordbruk; «dyrka jord må ikkje brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikkje disponerast slik at ho ikkje vert eigna til jordbruksproduksjon i framtida.» (Jordloven, 1995, paragraf 9). Samtidig åpner lovverket for at dyrkajord kan omdisponeres likevel dersom det foreligger sterke samfunnsgagnlige argumenter for dette.

Trenden er at svært mye dyrkajord nedbygges hvert år i Norge, spesielt rundt byer og tettsteder som opplever sterkt utbyggingspress. Dette understøttes av analysen som er gjort i denne oppgaven. Det er de største kommunene som opplever størst utbyggingspress, som gjør at de har flest omdisponeringssaker av dyrkajord, og dermed også omdisponerer og nedbygger mest dyrkajord.

Spesielt i de største kommunene opplever saksbehandlerne en konstant forhandlingskamp mellom jordvern- og utbyggingshensyn, der de må veie argumenter for og imot omdisponering opp mot hverandre.

Saksbehandlerne i kommunen må ta hensyn til mange interessenter og myndigheter som har ulike interesser de ønsker å ivareta, og de ulike myndighetene må jobbe sammen for å finne løsninger alle parter kan godta. Dersom for eksempel landbruksmyndighetene mener planene er i vesentlig strid med landbruksinteressene kan de fremme innsigelse slik at det blir opp til departementet å fatte endelig vedtak. Dette er en form for governance eller samstyring, altså styringsstrukturer preget av samhandling mellom forskjellige aktører med ulike ressurser og interesser, og gjennomføres i praksis i blant annet saksbehandlingen i kommunen. (Farsund og Leknes, 2010).

Så lenge det strides om i hvilken grad man kan tillate å bygge ned landbruksarealer, kommer denne konflikten mellom ulike interesser til å fortsette å finne sted.

Jeg har valgt å studere oppgaven i lys av hermeneutikkteorien, der man ser på vekslingen mellom fokus på hel og del. I denne oppgaven har jeg tolket hel til å være kommuneplanene, og del til å være de enkelte omdisponeringssakene. Jeg har sett at i kommuneplanene sier kommunene at de i henhold til jordloven ikke skal bygge ned dyrkajord, men i den praktiske gjennomføringen i behandlingen av omdisponeringssaker har likevel matjord blitt omdisponert. Det er med andre ord lite samsvar mellom hvordan kommunene fremstiller arealforvaltningspolitikken sin og hvordan de handler i praksis. Derfor kan jeg si at konflikten er litt «tvetydig», kommunene sier at jordvernet er særdeles viktig, men har til dels problemer med den praktiske gjennomføringen av det de lover.

Samtidig er kommunene generelt flinke til å ikke vedta store nye omdisponeringer. Problemene dukker ofte opp når de iverksetter gamle reguleringsplaner av landbruksarealer som er blitt omdisponert til andre arealformål tidligere. Disse områdene kan fortsatt nedbygges, et eksempel på dette er den gamle reguleringsplanen for Nessjordet i Inderøy som ble vedtatt i 1986. Den hadde sannsynligvis ikke blitt godkjent i dag, og har ført til at mye landbruksjord er blitt nedbygd til fordel for hus, leiligheter og butikklokaler.

For å stoppe unødvendig nedbygging av dyrkajord kunne det vært en ide å sørge for at gamle reguleringsplaner ikke lengre er gyldige, men må opp til ny vurdering før de kan iverksettes. Slik lovverket er i dag er det mange reguleringsplaner som iverksettes som ikke hadde blitt godkjent dersom de skulle blitt vedtatt på nytt. En slik ordning kunne spart samfunnet for mye nedbygging av god landbruksjord.

7. Referanseliste

- Bekkhus, Rolf og Strand, Geir Harald. (2008). *Markslagstatistikk : Dyrka og dyrkbart areal*. Ås : Norsk institutt for skog og landskap. Hentet 03.april 2014 fra <http://www.skogoglandskap.no/filearchive/ro-03-08.pdf>
- Brekke, Mary. (2006). *Å begripe teksten : Om grep og begrep i tekstanalyse*. Kristiansand : Høyskoleforlaget AS – Norwegian Academic Press.
- Duedahl, Poul og Jacobsen, Michael Hviid. (2010). *Introduktion til dokumentanalyse*. Odense : Syddansk Universitetsforlag.
- Farsund, Arild Aurvåg og Leknes, Einar. (2010). *Norske byregioner : Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand : Høgskoleforlaget AS – Norwegian Academic Press.
- Fiskaa, Helge (2012): *Fysisk detaljplanlegging*. Institutt for byforming og planlegging, NTNU.
- Fylkesmannen i Nord- Trøndelag. (2013, 19. juni). *Mindre nedbygging av dyrka jord*. Hentet 26. februar 2014 fra <http://www.fylkesmannen.no/Nord-Trondelag/Landbruk-og-mat/Jordvern/Mindre-nedbygging-av-dyrka-jord/>
- Fylkestinget i Nord- Trøndelag. (2013). *Regional plan for arealbruk: Nord-Trøndelag*.
- Hansen, Frank og Kirsten Simonsen (2004): *Geografiens videnskapsteori : en introducerende diskussion*. Roskilde : Roskilde universitetsforlag

- Inderøy kommune. (2013). *Kommuneplanens arealdel 2014-2025: Planbeskrivelse Planbestemmelser*.
- Jordloven (1995). (2013, 14. juni). *Lov om jord (jordlova)*. Hentet 03. januar 2014 fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-05-12-23>
- Levanger kommune. (2013, 21. november). *Fakta om Levanger kommune*. Hentet 14. februar 2014 fra <http://www.levanger.kommune.no/Om-Levanger/Fakta-om-kommunen/>
- Levanger og Verdal kommune. (2011). *Kommuneplanens arealdel 2010-2020: Planbeskrivelse. Bestemmelser og retningslinjer*.
- Meld. St. 9 (2011-2012). *Landbruks- og matpolitikken*. Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- Namdalseid kommune. (2003). *Kommuneplanens arealdel : Planbeskrivelse*.
- Namdalseid kommune. (2012, 06. desember). *Om Namdalseid*. Hentet 03. april 2014 fra <http://www.namdalseid.kommune.no/om-namdalseid.109043.no.html>
- Nord- Trøndelag Fylkeskommune. Hentet 21.mars 2014 fra <http://www.ntfk.no/Sider/default.aspx>
- Norges geologiske undersøkelse. (2008, 17. januar). *Løsmasser*. Hentet 11. februar 2014 fra <http://www.ngu.no/no/hm/Norges-geologi/Losmasser/>

- Plan- og bygningsloven (2008). (2012, 10. august). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. Hentet 03.januar 2014 fra http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan-+og+byggningsloven*
- Regjeringen.no. (2001). Klima- og miljødepartementet : Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Hentet 19. mars 2014 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/nou-er/2001/nou-2001-7/16/3.html?id=363995>
- Røiseland, Asbjørn og Vabo, Signy Irene. (2012). *Styring og samstyring : governance på norsk*. Bergen : Fagbokforlaget.
- Solerød, Hans (2003): *Mennesker og ressurser : befolkningsutviklingen - utfordringer og muligheter*. 2. utg. Oslo : Gyldendal akademisk.
- Solheim, Erik. (2009). *Planlegging etter Plan- og bygningsloven*. Miljøverndepartementet.
- SSB (Statistisk sentralbyrå). (2007, 4. juni). *20 år siden Brundtlandkommisjonen – fortsatt langt fram*. Hentet 24. mai 2014 fra <http://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/20-aar-siden-brundtlandkommisjonen-fortsatt-langt-fram>
- Statens landbruksforvaltning. (2012, 12. mars). *Temaveileder for landbruk og planlegging etter plan- og bygningsloven*. Hentet 19. mars 2014 fra <https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/areal-og-jordvern/jordvern/publikasjoner/temaveileder-for-landbruk-og-planlegging-etter-plan-og-byggningsloven>

- Statens landbruksforvaltning. (2013, 08.november). *Jordvern*. Hentet 26.januar 2014 fra
<https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/areal-og-jordvern/jordvern#dyrka-og-dyrkbar-jord-er-en-begrenset-ressurs>
- Steinkjer kommune. (2009a): Kommuneplanens arealdel – Revisjon 2009. :
Konsekvens- og egnethetsvurderinger.
- Steinkjer kommune. (2009b): Kommuneplanens arealdel – Revisjon 2009 :
Planbestemmelser, retningslinjer og målformuleringer.
- Steinkjer kommune. (2009c): Kommuneplanens arealdel – Revisjon 2009 :
Beskrivelse.
- Steinkjer kommune. (2011): Kommunedelplan landbruk Steinkjer kommune.
- Steinkjer kommune. (2014, 24. februar). *Faktatall om Steinkjer*. Hentet 19. mars 2014 fra
<http://www.steinkjer.kommune.no/faktatall-om-steinkjer.443690-76935.html>
- St.meld. nr. 39. (2008-2009). *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*.
Oslo: Det kongelige landbruks- og matdepartementet.
- Store norske leksikon. (2005-2007) (2013, 13. november) *fylkesting*. Hentet 21. mars 2014 fra
<http://snl.no/fylkesting>

- Sulebak, Jan R. (2007): *Landformer og prosesser : en innføring i naturgeografiske tema*. Bergen : Fagbokforlaget.
- Thagaard, Tove. (2011): *Systematikk og innlevelse ; en innføring i kvalitativ metode*. 3. utg. Bergen : Fagbokforlaget.
- Verdal kommune. (2012, 19. november). *Fakta om kommunen*. Hentet 14. februar 2014 fra
<http://verdal.kommune.no/Om-Verdal/Fakta-om-kommunen/>

8. Vedlegg

Spørsmål til nøkkelinformanter for de utvalgte kommunene:

1. Saker som aldri fremmes:

- Får kommunene mange henvendelser til utbygging av dyrkamark som umiddelbart får avslag, altså sånn at de ikke blir tatt opp til vurdering? (pga. overordnet plan)

2. Hva mener politikerne om forholdet mellom det som vedtas i overordnet plan (kommuneplanens arealdel) og det som faktisk gjennomføres i praksis gjennom reguleringsplan/detaljplan? Kan det være at f.eks. jordvern blir trukket fram som særdeles viktig i overordnet plan, men at tendensen er at det gjerne blir bortprioritert i den faktiske saksbehandlingen?

3. Blir omdisponeringssaker av dyrka- og dyrkbar mark tillagt forskjellig vektning, med hensyn til om de skal godkjennes eller ikke, ut fra hvilke nye arealformål det søkes etter at de skal få? (etter plan- og bygningsloven)

Hvilke prioriteringsforskjeller er det eventuelt når dyrka og dyrkbar mark vurderes nedbygd til fordel for;

- Bebyggelse og anlegg:
 - Boligbebyggelse?
 - Fritidsbebyggelse og fritids- og turistformål?
 - Sentrumsformål, bebyggelse for offentlig eller privat tjeneste, (skoler, kjøpesenter, idrettsanlegg, gravplasser)?
 - Næringsbebyggelse, råstoffutvinning (industri, lager, verksted)?
- Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur:
 - Veg, bane?
 - Gangveg, hovednett for sykkel, kollektivnett?
 - Parkeringsplasser?

4. Hvilke forskjeller er det mellom store og små kommuner når det kommer til utbygging av dyrkamark?

- Kan det være at utbyggingspresset i store kommuner fører til at det skal mindre til før man godtar planer med utbygging av dyrkamark sammenlignet med kommuner med mindre utbyggingspress?