



Kjell A. Harvold

"RIKSPOLITISKE RETNINGSLINJER FOR JORDVERN  
- en god idé"

Rapportering av en  
spørreskjemaundersøkelse blant  
fylkeslandbruksstyrenes ledere  
og nestledere

NOTAT  
2004:115

Tittel: **”Rikspolitiske retningslinjer for jordvern – en god idé”**  
Rapportering av en spørreskjemaundersøkelse blant fylkeslandbruksstyrenes ledere og nestledere

Forfatter: Kjell A. Harvold

NIBR-notat: 2004:115

ISSN: 0801-1702  
ISBN: 82-7071-485-2

Prosjektnummer: O-2078  
Prosjektnavn: Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for jordvernet

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Arvid Strand

Referat: Et flertall av ledere/nestledere i landets fylkeslandbruksstyrene mener at utforming av en rikspolitisk retningslinje (RPR) for jordvern vil gi en bedre forvaltning av jordressursene

Sammendrag: Norsk

Dato: August

Antall sider: 21 inkl. vedlegg

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern  
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2004

# Forord

Dette notatet er skrevet som en del av prosjektet ”Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for jordvernet” finansiert av Norges forskningsråd.

I et tidligere NIBR-notat, nr 2004:104, ”Rikspolitiske retningslinjer. Utgangspunkt og erfaringer” (skrevet av Martin A. Hanssen og Kjell Harvold) ble det gitt en beskrivelse av de erfaringene som hittil er gjort når det gjelder RPR som virkemiddel. Notatet fokuserte i liten grad på jordvern.

Det foreliggende notatet retter imidlertid søkelyset i større grad mot politikkfeltet jordvern, først og fremst slik det blir opplevd av ledere og nestledere av fylkeslandbruksstyrene. Notatet tar også opp hvordan disse aktørene vurderer utformingen av en RPR for jordvern.

Notatet er skrevet av Kjell Harvold.

Oslo, august 2004

Arvid Strand

Forskningsjef/prosjektleder

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	3
Sammendrag .....	4
1 Introduksjon og problemstillinger.....	5
1.1 Fylkeslandbruksstyret mellom kommunalt selvstyre og statlige sektorhensyn? .....	5
1.2 Fylkeslandbruksstyret.....	6
2 Metode .....	8
2.1 Utvalg og utforming av spørreskjema .....	8
2.2 Svar .....	8
3 Fylkeslandbruksstyret: relasjoner til kommune og stat.....	10
3.1 Ulike oppfatninger om endring i kommunenes fokus på jordvern.....	10
3.2 Fylkeslandbruksstyret anser at de har en sentral rolle i kommuneplanprosessen .....	10
3.3 Delte oppfatninger av nasjonale myndigheters opptatthet av jordvern .....	11
3.4 Framtiden for fylkeslandbruksstyret?.....	12
4 Rikspolitisk retningslinje for jordvern? .....	14
4.1 Rikspolitiske retningslinjer .....	14
4.2 Stor oppslutning om viktigheten av en RPR for jordvern .....	14
4.3 Innholdet i en RPR for jordvern.....	15
4.4 Ledelsen i fylkeslandbruksstyrene: Styrking av jordvern gjennom en ny RPR .....	17
Litteratur .....	18
Vedlegg 1 Spørreskjemaundersøkelse .....	19

---

# Tabelloversikt

Tabell 1.1	Fylkestingsvalget 2003, partienes oppslutning på landsbasis .....	6
Tabell 1.2	Fylkeslandbruksstyrene, ledere og nestledere i perioden 2004-07 .....	7
Tabell 1.3	Fylkeslandbruksstyrene, leder- og nestlederverv i perioden 2004-07, fordelt på kvinner og menn .....	7
Tabell 3.1	Oppfatning av jordvern i kommunene .....	10
Tabell 3.2	Vurdering av fylkeslandbruksstyrets rolle i kommuneplanprosessen <u>fram</u> til høring .....	11
Tabell 3.3	Vurdering av fylkeslandbruksstyrets rolle i kommuneplanprosessen <u>etter</u> at planen er sendt på høring .....	11
Tabell 3.4	Vurdering av hvor opptatt nasjonalt nivå er av jordvern .....	12
Tabell 3.5	Vurdering av fylkeslandbruksstyrets framtid (om ti år) .....	12
Tabell 3.6	Vurdering av fylkeslandbruksstyrenes framtid, svar fordelt på parti .....	12
Tabell 4.1	Kjennskap til ordningen med Rikspolitiske retningslinjer (RPR) hjemlet i plan- og bygningsloven .....	15
Tabell 4.2	RPR vil føre til bedre forvaltning av jordressurser .....	15

# Sammendrag

*Kjell A. Harvold*

## **”Rikspolitiske retningslinjer for jordvern – en god idé”**

Rapportering av en spørreskjemaundersøkelse blant fylkeslandbruksstyrenes ledere og nestledere

NIBR-notat 2004:115

I notatet presenteres en spørreskjemaundersøkelse sendt til ledere og nestledere i landets fylkeslandbruksstyrene. Undersøkelsen er gjennomført som en del av prosjektet ”Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for jordvernet”, finansiert av Norges forskningsråd. I et tidligere NIBR-notat, nr 2004:104, ”Rikspolitiske retningslinjer. Utgangspunkt og erfaringer” ble det gitt en beskrivelse av de erfaringer som hittil er gjort når det gjelder RPR som virkemiddel. Notatet fokuserte i liten grad på jordvern.

Det foreliggende notatet retter imidlertid søkelyset mot politikfeltet jordvern, slik det oppleves av ledere og nestledere av fylkeslandbruksstyrene. Svarprosenten i spørreskjemaundersøkelsen var høy, 89 prosent. Undersøkelsen viser at:

- Et flertall mener at utforming av en rikspolitisk retningslinje (RPR) for jordvern vil føre til en bedre forvaltning av jordressursene. Mange vurderte en RPR for jordvern som et redskap for å styrke og klargjøre det juridiske vernet av jord
- Representantene er delt i synet på hvor opptatt *nasjonale* myndigheter er av jordvern. En del representanter mener at nasjonalt nivå er lite opptatt av jordvern, men like mange mener at det nasjonale nivået faktisk er opptatt av dette politikkområdet
- I forhold til *kommunene* er respondentene mer samstemte. Et klart flertall vurderer fylkeslandbruksstyret som en sentral instans gjennom hele kommuneplanprosessen
- Et flertall av representantene ser en *mørk framtid* for utvalget. Over halvparten tror at utvalget enten vil være nedlagt eller stå svakere om ti år
- Det er få partipolitiske skillelinjer i materialet

# 1 Introduksjon og problemstillinger

## 1.1 Fylkeslandbruksstyret mellom kommunalt selvstyre og statlige sektorhensyn?

De siste årene har det blitt en økende konkurranse om arealene. Presset for å omdisponere store landbruksarealer til bygging eller til fritidspregede formål har blitt større. Etablering av golfbaner er ifølge en motmelding fra Natur og Ungdom og Naturvernforbundet (2001) et godt eksempel på en ny alvorlig trusselen mot dyrka mark i årene framover. Norges Golf forbund ser for seg en dobling av antall golfbaner i Norge i løpet av ti år. Denne "golfboomen" berører ifølge motmeldingen fra Natur og Ungdom og Naturvernforbundet hele landet, selv om den er særlig framtrædende i hovedstadsregionen og ellers på Østlandet.

De reelle arealkonfliktene øker, og den økte konkurransen om arealressursene tilsier at de instansene som skal ivareta jordvern hensyn blir utsatt for et sterkere press enn tidligere. Fylkeslandbruksstyret er et slikt organ. Jordvern er en viktig oppgave for fylkeslandbruksstyret. Jordvern er også et sentralt tema i arealpolitikken (jf. St. meld. nr 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk* og St.meld. nr 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*). I sistnevnte stortingsmelding slås det fast at jordsmonnet er en grunnleggende verdi. Tap av landbruksarealer som følge av nedbygging, er negativt sett fra et landbrukspolitisk ståsted fordi det begrenser produksjonsmulighetene i landbruket. Til tross for at jordvern i lang tid har vært et nasjonalt prioritert mål, må det konstateres at omdisponeringstakten i områder med sterkt arealpress fortsatt er svært høy. Ifølge tall gjengitt i planlovutvalgets første delinnstilling (NOU 2001:7), ble det i perioden 1975-1998 omdisponert 362 000 da, noe som etter Landbruksdepartementets (Ld) syn ikke er bærekraftig arealbruk.

I lys av denne utviklingen er det ikke overraskende at Ld i sine "Føresegner for Fylkeslandbruksstyra" understreker at styret har et særlig ansvar for å sikre arealressursene i landbruket<sup>1</sup>. I den forbindelse framhever departementet landbruksstyrets innsigelsesmyndighet til planer utarbeidet etter plan- og bygningsloven, samtidig som fylkesmannen har en meglersrolle i slike saker. For Landbruksdepartementet er altså fylkeslandbruksstyret et viktig redskap i arbeidet for å ivareta jordhensyn.

Dette styret kan i en viss forstand sies å være mellom barken og veden. På den ene siden skal det respektere det kommunale selvstyret og ikke gripe unødig inn i lokale saker. På den andre siden skal fylkeslandbruksstyret ivareta et overkommunalt regionalt perspektiv. For å ivareta et slikt regionalt perspektiv bør en ha en viss ryggdekning fra nasjonalt nivå.

---

<sup>1</sup> Jf. Rundskriv M-55/1993. R-364. "Føresegner for fylkeslandbruksstyra" sendt til fylkeslandbruksstyra og fylkesmennene i september 1995.

Vår hovedproblemstilling er om det å utvikle en RPR for jordvern er en hensiktsmessig tilnærming om en vil etablere et sikrere vern av produktive arealressurser. Som ledd i arbeidet med å belyse dette spørsmålet, fant vi – i tråd med det som er nevnt ovenfor – medlemmene av fylkeslandbruksstyrene som sentrale informanter. Lederne og nestlederne av landets 19 fylkeslandbruksstyrer ble tilsendt et spørreskjema med spørsmål knyttet til våre hovedproblemstillinger:

- Er det behov for en RPR for jordvern?
- Hvilke elementer bør en slik RPR eventuelt inneholde?

I tillegg ble det i spørreskjemaet reist spørsmål om fylkeslandbruksstyrets vurderinger av utvalgets posisjon i forhold til kommunale planprosesser og av det nasjonale nivåets prioritering av jordvernsspørsmål. I lys av den senere tids stadig større usikkerhet knyttet til fylkesnivåets skjebne ba vi også om en vurdering av utvalgets framtid.

Disse problemstillingene drøftes i dette notatet. Notatet består av fire kapitler. I dette kapitlet gis det en kort presentasjon av dagens fylkeslandbruksstyrer, med særlig vekt på hvem som bekler leder/nestleder funksjonen. Metoden for innsamling av data er presentert i kapittel 2.

I kapittel 3 og 4 presenteres så funnene fra spørreundersøkelsen.

## 1.2 Fylkeslandbruksstyret

Fylkeslandbruksstyret har sju medlemmer som velges av fylkestinget. Fylkestinget velger også leder/nestleder. Styret blir valgt i samsvar med retningslinjer gitt av Landbruksdepartementet (Ld) og behandler saker etter jordloven, konsesjonsloven, skogbruksloven og andre saker staten legger på styret, saker det selv tar opp eller saker etatssjefer legger fram. Styret har politisk tilknytning til fylkestinget. Det er imidlertid fylkesmannen, ved landbruksavdelingen, som har sekretæransvar for styret.

Fylkestingsvalget i 2003 var preget av stor framgang for fløypartiene. I forhold til valget fire år tidligere gikk både Fremskrittspartiet (Frp) og Sosialistisk Venstreparti (SV) fram med 4,5 prosentpoeng. Regjeringspartiene (Høyre (H), Kristelig Folkeparti (Krf.) og Venstre (V)) samt Arbeiderpartiet (Ap) og Senterpartiet (Sp) gikk alle tilbake. Tabellen nedenfor viser oppslutningen på landsbasis etter 2003-valget.

Tabell 1.1 *Fylkestingsvalget 2003, partienes oppslutning på landsbasis*

Arbeiderpartiet	27,0 %
Fremskrittspartiet	17,9 %
Høyre	17,8 %
Sosialistisk Venstreparti	13,0 %
Senterpartiet	8,0 %
Kristelig Folkeparti	6,9 %
<u>Andre parti</u>	<u>9,4 %</u>
<u>Totalt</u>	<u>100,0 %</u>

Ut fra oppslutningen på landsbasis, ville en matematisk fordeling av ledervervet i fylkeslandbruksstyrene gi Arbeiderpartiet (med sine 27,0 prosents oppslutning) ca 5 ledere, Fremskrittspartiet og Høyre 3-4 lederverv hver, mens Senterpartiet ut fra den



samme rene matematiske beregningen skulle få 1-2 lederverv. Den faktiske fordelingen av lederverv er, ikke overraskende, noe annerledes. I fylkestingene fordeles vervene etter en helhetlig kabal, der alle utvalg ses i sammenheng. Noen partier har større interesse av ledervervene i bestemte utvalg enn andre.

Senterpartiet framstiller seg selv som et jordvernparti. I *Landbrukspolitisk plattform* vedtatt på Senterpartiets landsstyremøte 6-7. april 2002, slås det fast at det ”må praktiseres et langt sterkere jordvern” ([www.senterpartiet.no](http://www.senterpartiet.no)). Samtidig er Senterpartiet opptatt av å gjøre ”hverdagen enklere og friere for bonden”, noe som i følge den samme plattformen innebærer at en bør åpne for mer ”fleksibilitet og samarbeid i næringen”. Sett i lys av partiets plattform, har Senterpartiet åpenbart en særskilt interesse av ledervervet i fylkeslandbruksstyret. Dette kommer også til uttrykk i den faktiske fordelingen av verv: Hele åtte av 19 ledere i fylkeslandbruksstyrene kommer fra dette partiet (jf. tabellen nedenfor).

Tabell 1.2 *Fylkeslandbruksstyrene, ledere og nestledere i perioden 2004-07*

	Ledere	Nestledere	Totalt
Arbeiderpartiet	4	9	13
Senterpartiet	8	3	11
Sosialistisk Venstreparti	2	4	6
Høyre	3	1	4
Fremskrittspartiet	1	2	3
Kristelig Folkeparti	1	0	1
<b>Totalt</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>38</b>

Når en ser leder og nestlederverv under *ett*, blir imidlertid ikke skjevfordelingen så sterk. Som det framgår av tabellen, har Arbeiderpartiet mange nestledere (ni), og når en ser leder/nestlederverv i sammenheng, har dette partiet flest lederverv - med Senterpartiet på andreplass. Det er også verd å merke seg at selv om en inkluderer nestledertallene, kommer landets nest største parti ved siste fylkestingsvalg, Fremskrittspartiet, langt ned på listen, med totalt tre leder/nestlederverv.

Fremskrittspartiet er det eneste partiet som åpent uttrykker skepsis til dagens jordvernregler. I partiets program heter det at en vil ”Endre jordvernreglene slik at virksomhet og bosetning som ikke er jord- eller skogorientert lettere kan etableres” ([www.frp.no](http://www.frp.no)). Sett i lys av dette, er det interessant å merke seg at Frp er relativt svakt representert med lederverv i fylkeslandbruksstyret (med én leder og to nestledere).

Fordelingen av kvinner og menn i fylkeslandbruksstyrenes lederverv framgår av tabellen nedenfor. Totalt innehar 16 kvinner leder/nestlederverv (dvs. 42 prosent av ledervervene), mens menn innehar 22 av leder/nestledervervene.

Tabell 1.3 *Fylkeslandbruksstyrene, leder- og nestlederverv i perioden 2004-07, fordelt på kvinner og menn*

	Ledere	Nestledere	Totalt
Kvinner	6	10	16
Menn	13	9	22
<b>Totalt</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>38</b>

## 2 Metode

### 2.1 Utvalg og utforming av spørreskjema

Gjennom undersøkelsen ønsket vi å kartlegge hvordan sentrale aktører i fylkeslandbruksstyrene vurderte spørsmål knyttet til jordvern, og spesielt deres syn på behovet for og utformingen av en rikspolitisk retningslinje for jordvern.

I utgangspunktet var intensjonen å sende skjemaet utelukkende til styrelederne. Vi så imidlertid en del problemer ved å velge et så begrenset utvalg. Blant annet ville undersøkelsen i stor grad bli en "Senterpartiundersøkelse" i og med at over 40 prosent av lederne utgikk fra dette partiet. Vi valgte derfor å inkludere nestlederne i undersøkelsen. Når nestlederne ble inkludert, ble den partipolitiske sammensetningen av vårt utvalg mer i samsvar med partifloraen slik den kom til uttrykk ved siste fylkestingsvalg. Selv når nestledervervet er tatt med, er det imidlertid selvsagt fortsatt skjevheter. Det bør derfor understrekes at undersøkelsen ikke er representativ for partiens styrkeforhold i landets fylkesting eller for fylkeslandbruksstyrene som helhet.

Selve spørreskjemaet var kort. I tillegg til et innledende allment spørsmål om jordvern, var skjemaet strukturert rundt to hovedtema:

- samarbeid/relasjoner mellom fylkeslandbruksstyret og andre instanser
- rikspolitiske retningslinjer for jordvern

Svaralternativene var strukturerte, med unntak av det avsluttende spørsmålet. Spørreskjemaet er vedlagt (vedlegg 1).

Spørreskjemaet ble sendt ut i posten 29. mars 2004. Det ble dessuten gjennomført en "purring" av de som ikke hadde svart etter tre uker (19. april 2004).

### 2.2 Svar

Svarprosenten i undersøkelsen er høy. Vi har mottatt svar fra 34 av 38 representanter, dvs. en svarprosent på 89. De som har returnert skjemaet, synes å ha forholdt seg aktivt til alle spørsmål. Med noen få unntak har alle besvart alle spørsmål.

"Har ingen oppfatning" / "Har ingen synspunkt" er svaralternativ som i liten grad har blitt benyttet, selv der disse har vært ført opp som ett av de strukturerte svaralternativene. På det siste spørsmålet (om rikspolitiske retningslinjer) var det, i tillegg til en strukturert del, også anledning til å komme med utfyllende kommentarer. Ca 2/3 av representantene har kommet med slike kommentarer, noe som kan tyde på interesse for det temaet som har blitt reist.

Det er få skjevheter i utvalget. Svarene er med andre ord representative for undersøkelsesutvalget: Alle landets 19 fylker er representert i datamaterialet. I 15 fylker har både leder og nestleder svart, mens det fra fire fylker har kommet ett svar. 18 av 19 ledere og 16 av 19 nestledere har svart. Svarprosenten er også relativt lik for menn, 86 prosent, og kvinner, 94 prosent. Svarprosenten fordelt på parti er jevnt høy.

## 3 Fylkeslandbruksstyret: relasjoner til kommune og stat

### 3.1 Ulike oppfatninger om endring i kommunenes fokus på jordvern

Representantene fra fylkeslandbruksstyret ble spurt om de oppfattet at kommunenes fokus på jordvern hadde endret seg de siste årene (jf. spørsmål 1 i spørreskjemaet). Nesten halvparten oppfattet at det *ikke* hadde skjedd noen endring.

Tabell 3.1 *Oppfatning av jordvern i kommunene*

Jordvern viktigere enn før	7	(21%)
Jordvern like viktig	16	(48%)
Jordvern mindre viktig	10	(30%)
<b>Totalt<sup>2</sup></b>	<b>33</b>	<b>(99%)</b>

Blant de som faktisk mente at det hadde skjedd en endring, ga sju uttrykk for at jordvern var blitt viktigere enn før og 10 at det var blitt mindre viktig. De spurte politikerne i fylkeslandbruksstyret gir altså ikke uttrykk for noen entydig vurdering, men et klart mindretall synes å mene at jordvern har blitt viktigere enn før.

Det er ikke mulig å finne noen regionale mønstre i svarfordelingen. Det er heller ingen klar sammenheng mellom partipolitisk tilhørighet og vurdering av jordvernets stilling i kommunene.

### 3.2 Fylkeslandbruksstyret anser at de har en sentral rolle i kommuneplanprosessen

Tidligere undersøkelser har vist at landbruksinteressene ofte har vært lite involvert i kommuneplanprosessen *før* kommuneplanens høringsutkast foreligger. Derimot har kontakten mellom kommunen og landbruksinteresser gjerne vært stor i fasen etter at høringsutkastet foreligger. Innsigelser knyttet til landbruksspørsmål har således tradisjonelt vært hyppig forekommende (Bråtå & Harvold 1991:46-47).

Det er interessant å merke seg at et klart flertall av ledere/nestledere i fylkeslandbruksstyrene anno 2004 anser at styret har en sentral rolle også i fasen fram til

<sup>2</sup> En av de 34 som svarte hadde ”ingen oppfatning” og er ikke inkludert i tabelloversikten.

kommuneplanens høring. Tabellen nedenfor viser at knapt halvparten av respondentene vurderer fylkeslandbruksstyrets rolle som svært sentral eller sentral. En knapp sjettedel (fem av 34) anser at styret har liten eller ingen betydning i denne fasen. Oversikten i tabellen er basert på svarfordelingen på spørsmål 2 i spørreskjemaet.

Tabell 3.2 *Vurdering av fylkeslandbruksstyrets rolle i kommuneplanprosessen fram til høring*

Svært sentral/sentral	16	(47 %)
Nokså sentral	13	(38 %)
<u>Liten/ingen betydning</u>	5	(15 %)
<u>Totalt</u>	34	(100 %)

I fasen *etter* at kommuneplanen er sendt ut på høring, vurderer lederne/nestlederne fylkeslandbruksstyrenes rolle som enda noe mer sentral. Oversikten i tabellen nedenfor er basert på spørsmål 3 i spørreskjemaet. Nærmere 60 prosent (19 av 33) anser at styret har en svært sentral/sentral rolle i denne fasen.

Tabell 3.3 *Vurdering av fylkeslandbruksstyrets rolle i kommuneplanprosessen etter at planen er sendt på høring*

Svært sentral/sentral	19	(58 %)
Nokså sentral	9	(27 %)
<u>Liten/ingen betydning</u>	5	(15 %)
<u>Totalt<sup>3</sup></u>	33	(100 %)

De ledende representantene i fylkeslandbruksstyret vurderer altså seg selv som en sentral instans for kommunene gjennom hele kommuneplanprosessen. Partipolitisk tilhørighet synes ikke å ha betydning for respondentenes svar.

### 3.3 Delte oppfatninger av nasjonale myndigheters opptatthet av jordvern

For et regionalt organ som skal ivareta jordverninteresser, er det selvsagt av stor betydning at det nasjonale nivået er opptatt av dette politikkområdet. I jordvernspørsmål er dette viktig ikke bare fordi det nasjonale nivået kan sende ut retningslinjer for forvaltning av jordvernressurser. Det er også viktig fordi det nasjonale nivået, ved Miljøverndepartementet, kan overprøve den politikken regionale myndigheter legger seg på. Md fungerer som siste ankeinstans dersom innsigelser ikke blir løst i en tidligere fase i kommunens planprosess.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over hvordan respondentene vurderer det nasjonale nivåets opptatthet av jordvern. Tabellen, som er basert på spørsmål 4 i spørreskjemaet, viser at lederne/nestlederne i fylkeslandbruksstyrene kan deles i tre nesten like store grupper. En drøy tredel (12 av 34) oppgir at de har inntrykk av at myndighetene på nasjonalt nivå er svært opptatt/opptatt av jordvern. 10 respondenter mener situasjonen er mer ”midt på treet”, dvs. nokså opptatt. De siste 12 mener at en på nasjonalt nivå er lite eller ikke opptatt av jordvern.

<sup>3</sup> En respondent hadde ikke besvart dette spørsmålet. N er derfor lik 33.

Tabell 3.4 *Vurdering av hvor opptatt nasjonalt nivå er av jordvern*

Svært opptatt/opptatt	12	(35 %)
Nokså opptatt	10	(29 %)
<u>Lite/ikke opptatt</u>	<u>12</u>	<u>(35 %)</u>
<u>Totalt</u>	<u>34</u>	<u>(99 %)</u>

Representantene fra fylkeslandbruksstyrene er altså nokså delte i synet på nasjonale myndigheters fokus på jordvern. Dette delte synet gir seg omtrent likt uttrykk i de ulike partiene som er representert i undersøkelsen.

### 3.4 Framtiden for fylkeslandbruksstyret?

Selv om lederrepresentantene er relativt delt i synet på hvor opptatt nasjonale myndigheter er av jordvern, gir de – som tidligere nevnt - uttrykk for at fylkeslandbruksstyret spiller en viktig rolle i kommuneplanprosessen. I egne øyne er de altså et viktig organ i forhold til den jordvernpolitikken som føres lokalt. Til tross for dette, oppfatter overraskende mange at utvalget er i ferd med å legge sine beste år bak seg.

Ni (av 33) tror at utvalget vil være nedlagt om ti år. Like mange tror at styret vil stå svakere om et decennium. Til sammen tror over halvparten (18 av 33) at fylkeslandbruksstyret har sett sine beste dager (jf. tabellen nedenfor).

Tabell 3.5 *Vurdering av fylkeslandbruksstyrets framtid (om ti år)*

Vil stå sterkere	9	(27 %)
Samme rolle	6	(18 %)
<u>Svakere eller nedlagt</u>	<u>18</u>	<u>(55 %)</u>
<u>Totalt<sup>4</sup></u>	<u>33</u>	<u>(100 %)</u>

Framtidspessimismen på vegne av fylkeslandbruksstyret er, som det framgår av tabellen, ikke entydig. En knapp fjerdedel av respondentene (ni av 33) tror at styret vil stå sterkere enn i dag om ti år. Seks personer tror på en status quo-situasjon. I forbindelse med dette spørsmålet kunne en tenke seg at svarfordelingen ville være farget av partitilhørighet. Det er imidlertid også på dette spørsmålet vanskelig å påvise sammenheng mellom parti og svar. I tabellen nedenfor er svarene fordelt på de ulike partiene.

Tabell 3.6 *Vurdering av fylkeslandbruksstyrenes framtid, svar fordelt på parti<sup>5</sup>*

	SV	Ap	Sp	H	Frp	Sum
Sterkere	1	2	2	3	1	9
Samme rolle	1	2	3	0	0	6
<u>Svakere/nedlagt</u>	<u>3</u>	<u>8</u>	<u>5</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>18</u>
<u>Sum</u>	<u>5</u>	<u>12</u>	<u>10</u>	<u>4</u>	<u>2</u>	<u>33</u>

<sup>4</sup> En respondent hadde ingen synspunkt og er ikke inkludert. N er derfor lik 33. En respondent oppga at han *trodde* styret ville være nedlagt om 10 år, men vedkommende *håpet* på at det ville ha samme rolle som i dag. Dette svaret er her rubrisert som nedlagt.

<sup>5</sup> Representanten fra Kr.f. hadde ingen synspunkt på dette spørsmålet.

Høyre er det partiet som ser ”lysest” på framtiden på vegne av fylkeslandbruksstyret. Tre av fire Høyre-representanter gir uttrykk for at styret vil stå sterkere om ti år, sammenliknet med i dag. Både i SV, Ap og Sp tror den største gruppen at fylkeslandbruksstyret vil stå svakere eller være nedlagt om et decennium. Totaltallene og forskjellene er imidlertid så små at det ikke kan konkluderes med at det er partimessige forskjeller. Alle partier har respondenter som tror styret vil stå sterkere, og alle partier har representanter som tror styret vil stå svakere, om ti år.

## 4 Rikspolitisk retningslinje for jordvern?

### 4.1 Rikspolitiske retningslinjer

Plan- og bygningsloven gir staten flere virkemidler for å styre og påvirke kommunenes planlegging. Ett slikt virkemiddel er utforming av en rikspolitisk retningslinje (RPR). Hittil er det utarbeidet sju RPR. Noen er landsomfattende, som for eksempel RPR for barn og unges interesser i planleggingen. Andre er geografisk avgrensede, som for eksempel RPR for kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (se også Hanssen og Harvold 2004).

RPR er et omdiskutert virkemiddel. Det har blitt stilt spørsmål ved hvor relevant RPR er, og om ikke lov, forskrift, rundskriv og andre styringsverktøy er mer hensiktsmessige. Det faktum at staten ikke har utarbeidet en eneste ny rikspolitisk retningslinje det siste tiåret<sup>6</sup>, kan også indikere at virkemiddelet ikke har blitt sett på som spesielt interessant fra sentralt hold, når styringsverktøy for nye områder skal utvikles.

Det betyr ikke at dagene er talte for utvikling av nye RPRer. Planlovutvalget har for eksempel tatt til orde for en revitalisering av rikspolitiske retningslinjer som virkemiddel (NOU 2001:7 og NOU 2003:14).

Hvordan stiller ledelsen i regionale fylkeslandbruksstyrever seg til RPR som virkemiddel i jordvernpolitikken? Denne problemstillingen drøftes i dette kapitlet.

### 4.2 Stor oppslutning om viktigheten av en RPR for jordvern

Avslutningsvis i spørreskjemaet, ble det spurt om respondentenes syn på innføringen av en RPR for jordvern. For å undersøke om fylkeslandbruksstyrets representanter hadde kjennskap til bestemmelsen om RPR i plan- og bygningsloven, ble det stilt et innledende spørsmål (spørsmål 6 i spørreskjemaet). Den store majoriteten av respondentene oppga at de hadde slik kjennskap, jamfør tabellen nedenfor.

---

<sup>6</sup> Den hittil siste rikspolitiske retningslinjen som er trådt i kraft, er RPR for vernede vassdrag, gitt ved kongelig resolusjon i 1994.



Tabell 4.1 *Kjennskap til ordningen med Rikspolitiske retningslinjer (RPR) hjemlet i plan- og bygningsloven*

Ja	27	(82 %)
Nei	6	(18 %)
<u>Totalt<sup>7</sup></u>	<u>33</u>	<u>(100 %)</u>

Drøyt 80 prosent oppgir altså at de har kjennskap til ordningen med RPR hjemlet i plan- og bygningsloven (27 av 33). Et lite mindretall på seks ga tilbakemelding om at de ikke kjente til ordningen. Fem av disse seks har likevel besvart det neste spørsmålet (spørsmål 7), der en skal uttale seg om hvorvidt en RPR vil føre til en bedre forvaltning av jordressurser. Selv de som ikke har kjennskap til ordningen, har altså synspunkter knyttet til den<sup>8</sup>.

Mange av lederne/nestlederne i fylkeslandbruksstyrene synes åpenbart dette vil føre til en bedre forvaltning av jordressurser. Halvparten av de spurte var helt eller nokså enig i at en RPR for jordvern vil gi en mer fornuftig ressursforvaltning. Bare 19 prosent (seks av 32) var helt eller nokså uenig i å benytte RPR som virkemiddel.

Tabell 4.2 *RPR vil føre til bedre forvaltning av jordressurser*

Helt/nokså uenig	6	(19 %)
Verken enig eller uenig	10	(31 %)
<u>Nokså/helt enig</u>	<u>16</u>	<u>(50 %)</u>
<u>Totalt<sup>9</sup></u>	<u>32</u>	<u>(100 %)</u>

Det er vanskelig å finne klare mønstre i svarene fordelt på region eller parti. Når det gjelder parti kan det se ut til at det er en *tendens* til at SV-representantene er mer positive enn representanter fra andre partier: Fire av fem SV-representanter var helt/nokså enig i at RPR ville føre til en bedre jordressursforvaltning og én var verken enig eller uenig.

I de andre partiene synes det å være noe større skepsis enn i SV til RPR. De to store partiene i vårt utvalg, Senterpartiet og Arbeiderpartiet har begge representanter som sier seg uenige i at innføring av retningslinjer vil gi en bedre jordressursforvaltning (men en større gruppe i begge partier er tilhengere av RPR).

### 4.3 Innholdet i en RPR for jordvern

#### Vekt på lokal styring og samordning

I et åpent avsluttende spørsmål ble respondentene bedt om å utdype hva en RPR for jordvern konkret bør inneholde. Svært mange har benyttet anledningen til å gi kortere eller lengre kommentarer. I alt har 24 av 34 gitt kommentarer. De aller fleste som har formulert slike kommentarer, er tilhengere av at det utformes rikspolitiske retningslinjer for jordvernet, men noen få uttrykker seg også *mot* en RPR. Disse understreker verdien av det kommunale selvstyret, og at en ikke bør lage bestemmelser som bryter med dette selvstyret. En respondent hadde således

<sup>7</sup> En respondent besvarte ikke spørsmålet. N er derfor lik 33.

<sup>8</sup> Svarfordelingen til de som oppga at de ikke kjente til ordningen med RPR, skilte seg ikke ut fra gruppen som oppga at de hadde slik kjennskap.

<sup>9</sup> To respondenter hadde ikke besvart spørsmålet. N er derfor lik 32.

...ikkje tru på RPR som virkemiddel. Jordvern må utøvast lokalt.

Noen av talerørene i *favør* av en RPR framhevet også at dette virkemiddelet måtte brukes for å fremme helhetstenkning lokalt. En RPR for jordvern må med andre ord være samordnet i en helhetlig arealpolitikk. Hvis en "spisser" en sektor, kan en altså risikere økte konflikter, der jordvernet taper.

### **Jordvern som et viktig nasjonalt hensyn**

Langt flere respondenter understreket imidlertid behovet for RPR-bestemmelser som konkret kunne gripe inn i de lokale avveiningene:

Nå som kommunene har fått avgjørelsesmyndighet i forhold til lovverk som er ment å beskytte matjord, er det viktig å innføre RPR for jordvern. Næringspolitikken står sterkt i kommunene og matjorda blir ikke prioritert ved interessekonflikter. Dette var lettere før når sakene også måtte behandles i fylkeslandbruksstyrene. RPR for matjord vil gi en ekstra beskyttelse for de 3 prosent vi har av dyrkbart land i Norge<sup>10</sup>

Denne respondenten var på linje med mange andre, når det gjaldt å understreke behovet for å styrke beskyttelsen av jord. En uttrykte også at det burde formuleres et pålegg om å finne alternative tomter/løsninger i en RPR om jordvern.

Rikspolitiske retningslinjer ble sett på som et redskap til å styrke og klargjøre det juridiske vernet av jord. En respondent mente det var behov for å:

forsterke og utdype kravet fra jordloven om "samfunnsinteresser av større vekt", krav til konsekvensanalyse ved omdisponering av dyrka og dyrkbar jord

Selv om mange var opptatt av juridiske virkemidler – og behovet for å styrke disse – ble også andre virkemidler trukket fram. En representant så behov for å utvikle:

Retningslinjer om prisfastsetjing som ikkje gjer det lønnsomt å byggje ned jordbruksareal der det ikkje er nødvendig for overordna samfunnsinteresser

De fleste synes å være opptatt av at jordvernet bør være "overordnet annen bruk", og at en bør ha strenge kriterier for å avvike fra en praksis der jordvernet hadde forrang. Flere mente det var behov for en "klar og entydig tekst" eller "klare målformuleringer, hjemlet i lovverk" og "tydelige prioriteringer".

### **Differensiering av jordvernet**

Selv om et flertall av respondentene var opptatt av å bevare dyrka mark mer eller mindre slik situasjonen er i dag, var det noen som mente at en burde ta hensyn til forskjeller mellom ulike deler av landet. En respondent understreket at hensynet til jordvern ble påbydd avveid i arealplanleggingen, og at adgangen til å gi dispensasjon fra vedtatte planer ble innskrenket i kommuner innen de sterkeste pressområdene på Østlandet og i andre bynære områder. En annen ga uttrykk for at det var behov for en generell differensiering mellom by og land:

Jordvern må differensieres mellom sentrale strøk og distriktene som har helt andre problemer. Næring må prioriteres i utkantene

<sup>10</sup> Originale understrekinger.

---

Klimatiske og arealmessige forskjeller i Norge må vurderes dersom det skal utarbeides en rikspolitisk retningslinje, for som en hevdet:

100 dekar er ikke det samme på Jæren som i Nordland

En annen så for seg at marginale grasareal vil få mindre betydning samfunnsmessig, som produksjonsgrunnlag. Utfordringen i en RPR for jordvern blir dermed å sikre rasjonelle arronderinger og vern av høyproduktive arealer.

#### 4.4 Ledelsen i fylkeslandbruksstyrene: Styrking av jordvern gjennom en ny RPR

Norsk landbrukspolitikk har blitt stilt overfor helt nye rammer og forutsetninger i løpet av de siste tiårene (Veggeland 2001). I en offentlig forvaltning som ofte kan virke fragmentert, skal både sektorovergripende og mer sektoriserte oppgaver løses. Jordvernet befinner seg i dette spenningsfeltet – der det i den kommunale planprosessen skal foretas de nødvendige avveininger. Kan en ny RPR for jordvern bidra til å gjøre denne planprosessen bedre?

Svaret på dette spørsmålet er gjennomgående ja, når en retter det til lederne og nestlederne i landets fylkeslandbruksstyrene. De fleste av våre respondenter er opptatt av at bestemmelsene i en RPR må gjøre det klart at jord ikke kan bygges ned – og at det i den forbindelse bør etableres mekanismer som gjør at kommunene må vurdere alternative utbyggingsområder. Flere ønsker at jordvernreglene styrkes og framheves gjennom en ny RPR.

# Litteratur

- Bråtå, H.O. & K. Harvold (1991): Samråd i kommuneplanleggingen. NIBR-rapport 1991:33. NIBR. Oslo.
- Hanssen, M. & K. Harvold (2004): Rikspolitiske retningslinjer. Utgangspunkt og erfaringer. NIBR-notat 2004:104. NIBR. Oslo.
- Landbruksdepartementet (1995): *Føresegner for fylkeslandbruksstyra* Rundskriv M-55/1993 R-364. Sendt fylkeslandbruksstyrene og fylkesmennene, september -95.
- Natur og Ungdom, Naturvernforbundet, Stange Landbruksråd (2001): Mat eller golf? Motmelding og høringsuttalelse til konsekvensutredning av golfbane på Atlungstad.
- NOU 2001:7: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Planlovutvalgets første delutredning
- NOU 2003:14: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.
- St. meld. nr 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk*
- St.meld. nr 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*
- Veggeland, F. (2001): "Norsk landbrukspolitikk – nye rammer" i Tranøy, B.S. & Ø. Østerud (red.): *Mot et globalisert Norge?* Gyldendal. Oslo.
- [www.frp.no](http://www.frp.no): "Prinsipp- og handlingsprogram 2001-2005"
- [www.senterpartiet.no](http://www.senterpartiet.no): "Landbrukspolitisk plattform"

## Vedlegg 1

# Kort spørreskjemaundersøkelse til fylkeslandbruksstyrene i Norge

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) er i ferd med å gjennomføre en undersøkelse om Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for jordvern, og krav til utforming av slike retningslinjer. Undersøkelsen er finansiert av Norges forskningsråd. I den sammenheng vil vi gjennomføre en spørreskjemaundersøkelse rettet mot lederne og nestledere av landets fylkeslandbruksstyrer.

Materialet fra undersøkelsen vil bli videreformidlet på ulike måter. Bl.a. vil det bli utarbeidet en rapport, der data fra denne undersøkelsen vil inngå. Undersøkelsen er anonym, men vi ber om at du fører på navn og fylke innledningsvis. Vi ber også om at du benytter vedlagte svarkonvolutt for å returnere skjemaet. Hvis du har spørsmål kan du ta kontakt med forsker Kjell Harvold (tlf. 22 95 89 74/forværelse 22 95 88 00 eller email: [kjell.harvold@nibr.no](mailto:kjell.harvold@nibr.no)). NIBRs adresse er Pb 44, Blindern, 0313 Oslo. Fax: 22 60 77 74

Navn: .....

Leder/nestleder av fylkeslandbruksstyret

i:.....

(fylke)

### **I. Allment om jordvern:**

1. Når det gjelder kommunal planlegging i ditt fylke: Vil du si at fokus på jordvern har endret seg de siste årene?

- Jordvern er viktigere enn før 1
- Uendret (jordvern like viktig som før) 2
- Jordvern mindre viktig enn før 3
- Har ingen oppfatning 4

II. Samarbeid/relasjoner til andre instanser:

2. Har du inntrykk av at fylkeslandbruksstyret blir ansett som en sentral instans for kommunene i prosessen fram til kommuneplanen er klar for høringsrunde (fra 1 til 5 der 1=svært sentral og 5= ingen betydning)?

- 1 2 3 4 5

3. Har du inntrykk av at fylkeslandbruksstyret blir ansett som en sentral instans for kommunene i prosessen etter at kommuneplanen har vært sendt ut til høring (fra 1 til 5 der 1=svært sentral og 5= ingen betydning)?

- 1 2 3 4 5

4. *Har du inntrykk av at myndighetene på nasjonalt nivå er opptatt av jordvern (fra 1 til 5, der 1= svært opptatt og 5=ikke opptatt)?*

1   2   3   4   5

5. *Hvordan vurderer du framtiden for fylkeslandbruksstyret (sett kun ett kryss)?*

Om ti år vil fylkeslandbruksstyret stå sterkere i jordvernspørsmål enn i dag 1

Om ti år vil fylkeslandbruksstyret ha omtrent samme rolle som i dag 2

Om ti år vil fylkeslandbruksstyret stå svakere i jordvernspørsmål enn i dag 3

Om ti år vil fylkeslandbruksstyret være nedlagt 4

Har ingen synspunkt 5

III. Rikspolitisk retningslinje for jordvern?

6. *Har du kjennskap til ordningen med Rikspolitiske retningslinjer (RPR) hjemlet i plan- og bygningsloven?*

Ja 1   Nei 2

7. *Tror du at utforming av en rikspolitisk retningslinje (RPR) for jordvern vil føre til en bedre forvaltning av jordressurser: (fra 1-5 der 1=helt uenig og der 5= helt enig)*

1   2   3   4   5  
(Helt uenig)                      (Helt enig)

Hva bør en RPR for jordvern konkret innholde? .....

.....

Takk for hjelpen!