

# Hvordan er kommunenes evne til å forvalte jordvernet?

Kristine Lien Skog, Maria Lauvdal<sup>1</sup> og Maren Øinæs<sup>2</sup>

Vitenskapelig vurdert (refereed) artikkel

*Kristine Lien Skog m. fl.: How well are municipal governments able to meet the objective of farmland preservation through land use planning?*

KART OG PLAN, Vol. 78, pp. 365–376, POB 7030, NO-5020 Bergen, ISSN 0047-3278

Farmland is a limited resource that provides essential ecosystem services including national supply of food. The Norwegian Parliament intends to limit conversion of farmland to developed land less than 4000 hectares per year by the year 2020. Farmland conversion occurs mainly as a consequence of land use decisions made in the municipalities. Thus, the ability of municipal government to limit conversion is crucial to meeting the national goals.

This paper investigates municipalities' capacity, competence and cooperation practices related to limiting farmland conversions. We sent a survey to planning and agricultural departments in municipalities in Akershus county. Responses were further investigated in three case municipalities. We found a varying ability to follow farmland preservation requirements. First, the municipalities' capacity is limited. Formal competence appears to be adequate, but attitudes towards cooperation and expertise appear to be weak. Stronger cooperation between planning and agricultural departments seems essential to improving the municipalities' collective capacity for stronger farmland preservation practices.

*Key words:* Farmland preservation, municipalities, capacity, attitudes, cooperation

*Kristine Lien Skog*, PhD-student, Norwegian University of Life Sciences, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, Postboks 5003, NO-1432 Ås. E-mail: kristine.lien.skog@nmbu.no

## Innledning

Klimaendringer og nedbygging av dyrka mark gjør at vi ikke kan ta import av mat for gitt i framtida. Landbruksarealer blir derfor sett på som viktig for matvareberedskapen, både internasjonalt og nasjonalt (FAO og ITPS 2015, Landbruks- og matdepartementet 2014). Norge har derfor både målsettinger om å opprettholde norsk matvareproduksjon og å redusere nedbyggingen av matjord. I Norge er rundt 3 prosent av arealet dyrket, og andelen matjord per innbygger er lav sammenlignet med andre OECD-land (Verdensbanken 2015). Kommunene har i gjennomsnitt omdisponert 7600 dekar dyrka mark til boliger, veier og annen hard infra-

struktur hvert år i perioden 2005–2013 (Kommunal og Moderniseringsdepartementet 2016). Stortinget strammet inn jordvern-målet i 2015. Her heter det at årlig omdisponeringen skal være mindre enn 4000 dekar dyrka mark innen 2020 (Landbruks- og matdepartementet 2014).

Det meste av gjenværende matjord finnes rundt de tettstedene som har bygget ned mest og opplever sterkest befolkningsvekst (Skog og Steinnes 2016). Deres evne til å begrense nedbyggingen er derfor avgjørende for om vi skal nå Stortingets ambisjoner. Dette er sentrale utfordringer i Akershus, en av landets største kornfylker (Akershus fylkeskommune og Oslo kommune 2015).

1. Maria Lauvdal, Master in Urban and Regional planning, Grimstad Municipality, Planning and Building Department.
2. Maren Øinæs, Master in Urban and Regional planning, Fredrikstad Municipality, Planning and Building Department.

Akershus opplever stor befolkningsvekst og rommer hele 11 prosent av landets befolkning (Akershus fylkeskommune 2013). Presset på jordbruksarealene i Akershus er derfor spesielt stort.

Planmyndighetene må ha både kapasitet og kompetanse for å gjennomføre gode planprosesser. Lokale hensyn skal tas, samtidig som vedtakene skal være i tråd med statlige mål og retningslinjer. Asplan Viaks rapport (Gunnufsen, Øvrum A. og Nordal 2015) framhever at god planlegging er nøkkelen til suksess for jordvernet, og at kommunens planprosesser må følges opp. Vi har imidlertid begrenset kjennskap til hvordan kommunene etterlever statlige mål og retningslinjer i jordvernspørsmål. Vi vet også lite om hvordan kommunenes kapasitet og kompetanse bidrar til god forvaltningspraksis.

For jordvernet er landbrukskompetansen viktig. Artikkelen tar derfor spesielt opp hvordan kommunal planmyndighet samarbeider med landbrukskontoret for å ivareta jordvernet. I 1994 ble landbrukskontorene omorganisert fra å være statlige til å bli kommunale. Landbruksforvaltningen skulle bli en samfunnsaktør og medvirke i samfunnsplanleggingen for å sikre at landbruksinteresser ble hensyntatt (Landbruksdepartementet 1992). Det er ikke foretatt evalueringer av denne omorganiseringen siden 1996. Da hadde flere landbrukskontorer enda ikke funnet sin form (Glosvik, Teigen og Nordgreen 1996). Vi har derfor ikke kjennskap til hvorvidt landbruksforvaltningen har blitt den samfunnsaktøren den var tenkt å bli. Gunnufsen et al. (2015) viser til at det bør undersøkes om manglende kompetanse i landbruksforvaltningen er en utfordring for oppfølgingen av jordvernpolitikken.

Denne artikkelen belyser den kommunale forvaltningen av jordvernet i Akershus. Undersøkelsen ser på kommunenes evne til etterleve statlige plankrav knyttet til jordvernet. Deretter analyserer vi hvordan kunnskap, kapasitet, kompetanse, holdninger og samarbeid kan forklare denne etterlevelsen. Resultater fra undersøkelsen kan gi viktige innspill for hvordan vi kan styrke jordvernet.

## Juridisk og teoretisk grunnlag for undersøkelsen

### Statlige styring og retningslinjer

Det demokratiske systemet i Norge defineres som et flernivådemokrati (Reitan, Saglie og Smith 2012). Det vil si at planleggingen først og fremst skal ta utgangspunkt i lokale forhold, samtidig som den skal bidra til å gjennomføre nasjonale og regionale mål. Handlingsrommet er derfor ikke en gitt størrelse, men et resultat av forhandlinger innenfor gitte rammer (Falleth og Saglie 2014). Handlingsrommet begrenses gjennom planleggingens målsystem. Dette gjøres i form av nasjonale mål og forventninger, og gjennom mulighet til innsigelser og klager på enkeltvedtak.

Statlige planretningslinjer brukes for å konkretisere planleggingstemaer regjeringen mener er viktige (Miljøverndepartementet 2009). De statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging gir stort rom for skjønn i jordvernsaker; «det er nødvendig å ta vare på god matjord, men jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Tiltak som utløser krav til konsekvensutredning har særlige utredningskrav etter egen forskrift, men generelt gjelder følgende føringer:

- Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk. Dersom det legges ut forslag til omdisponering av verdifull dyrket eller dyrkbar mark, bør potensialet for fortetting og transformasjon være kartlagt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).
- Man skal ta hensyn til god matjord (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014)
- For utbyggingsområder skal det dokumenteres at det er utredet alternativer til bygging på dyrket mark (Klima- og miljødepartementet (2007-2008)).
- Alle offentlige myndigheter på alle nivåer må samarbeide om planleggingen for å sikre samhandling av transportsystem og utbyggingsmønster (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

- Regionale planer bør angi verdifulle landbruksarealer og gjennom langsiktige utbyggingsstrategier trekke klare grenser mot jordbruksarealer og overordnet grønnsstruktur (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014, Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015).
- Virkningene for landbruket skal belyses og vurderes i alle plansaker der det er relevant (Statens landbruksforvaltning 2012).
- Dersom kommunale planer strider imot regionale planer har regional myndighet mulighet til å fremme innsigelse, jf PBL § 5-4.

### **Kommunenes kompetanse**

Kompetanse er et sammensatt og flerdimensjonalt begrep og har derfor blitt definert på mange ulike måter. Vi tar utgangspunkt i følgende definisjon hvor kompetanse forstås som «samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle funksjoner og oppgaver i tråd med definerte krav og mål.» (Lai 1997 s. 32). Kunnskap handler om «å vite», ferdigheter om «å kunne gjøre» og evner viser til grunnleggende egenskaper og forutsetninger. En komponent det ligger en større uenighet om som en del av kompetansebegrepet er holdninger, dette i betydningen meninger, innstillinger og verdier (Lai 1997).

Begrepet kunnskap deles inn i ulike klasser. Blant disse er faktisk, kausal og prosedyrisk kunnskap (Lai 1997). Det stilles ofte spesifikke krav til formell kunnskap for å kunne utføre bestemte oppgaver eller funksjoner, spesielt for de yrkesgrupper som betegnes som profesjoner (Lai 1997). Plan- og bygningsloven stiller noen krav til personellet som utarbeider plandokumenter. Dette blir presisert i lovens §3-3 fjerde ledd «kommunestyret skal sikre at kommunen har tilgang på nødvendig planfaglig kompetanse». Loven legger videre krav til formell kunnskap i PBL § 12-3, fjerde ledd «reguleringsplan skal utarbeides av fagkyndige». Det er ikke nærmere definert hva fagkyndig er, men realkompetanse innebærer både formell og uformell kunnskap. Uformell kunnskap tillegnes over tid og gjennom læring og erfaring.

Det er opp til kommunene selv å avgjøre om kunnskapskravet etter PBL er oppfylt

(Innjord 2010). En undersøkelsen utført av NIVI Analyse AS og Urbanet Analyse (2014) viser at de fleste kommunene i stor eller svært stor grad har nødvendig generell fagkompetanse, men det er stor variasjon i utdanningsbakgrunnen. Kun fem prosent opplever at de mangler kompetanse på områdene landbruk og jordvern (NIVI Analyse AS og Urbanet Analyse 2014). Mindre kommuner kan oppleve flere utfordringer med den planfaglige kompetansen (Innjord 2010, Skjeggedal og Harvold 2008). Fylkesmannen påpeker i forventningsbrevet for 2017 at kommunene bør stille krav til bruk av den landbruksfaglige kompetansen. Fylkesmannen skal tilby seminarer og veiledning om landbruk og jordvern for kommunene (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2017).

Ferdigheter kan defineres som evnen til å utføre komplekse, velorganiserte arbeidsoppgaver på en tilpasningsdyktig måte for å nå definerte mål. Ferdigheter er derfor den kompetansekompenten som er nærmest knyttet til konkret praktisk handling. Dette gjør at ferdigheter vanligvis er vesentlig enklere å observere og måle enn kunnskaper, evner og holdninger (Lai 1997). I denne artikkelen knyttes ferdigheter opp til kommunenes evne til å følge opp statlige mål og retningslinjer på jordvernområdet.

Kapasitet er en utfordring i arealplanleggingen. Et flertall av norske kommuner (65 prosent) sier de ikke hadde nødvendig kapasitet i samfunnsplanleggingen, eller i arealplanleggingen (56 prosent). Den opplevde kapasiteten øker med størrelsen på kommunene, men store vekstkommuner har også kapasitetsutfordringer (NIVI Analyse AS og Urbanet Analyse 2014). Det stilles mange krav og forventinger fra regionale og statlige aktører utfordrer kapasiteten lokalt, i tillegg til omfattende krav til medvirkning. Private planforslag må følges opp, og politisk vilje til å styrke plankompetansen kan være begrenset. Det kan også være utfordringer med rekruttering, og at saksbehandling av enkeltsaker går foran planarbeid (NIVI Analyse AS og Urbanet Analyse 2014).

Holdninger i kompetansebegrepet er knyttet til meninger, oppfatninger og verdier som er direkte knyttet til aktuelle oppgaver og funksjoner. Holdninger påvirker mulighete-

ne for tilegnelse av kompetanse gjennom ulike former for læring og utnyttelse av kompetansen, som blant annet kan styres av en persons motivasjon og vilje (Lai 1997).

Kompetanse betraktes ofte som et fenomen på individnivå, men i organisasjonssammenheng er det også viktig å vurdere hvordan kompetansen er på et kollektivt nivå (Lai 1997). I en organisasjon krever ofte enkelte funksjoner og arbeidsoppgaver kompetanse som er skreddersydd til organisasjonens mål, oppgaver og behov. Dette kalles organisasjonsspesifikk kompetanse. En organisasjon kan også kjennetegnes ved at den er formalisert og institusjonalisert. Organisering og fordeling av spisskompetanse i fagavdelingene er derfor viktig. I denne oppgaven ser vi på hvordan kommunen besitter og benytter kompetansen i organisasjonen.

Knudsen (1993) sier at det bør foreligge et ønske om en fornuftig arbeidsdeling om et samarbeid skal fungere. Aktørene bør erkjenne en gjensidig avhengighet og et ønske om å realisere felles mål. Vilje, ressurser og felles problemforståelse blir også ansett som vesentlig (Weiss 1987), sammen med et praksisfelleskap for å utfolde seg (Wenger 2000). Dette kan skape forutsetninger for lærende og effektive organisasjoner, i dette tilfellet koblet til å begrense nedbyggingen av matjord. Samarbeidet avhenger også av overordnede politiske og økonomiske betingelser. I Akershus er det mange interkommunale landbrukskontor. Slike interkommunale samarbeid kan føre til en fragmentering av en allerede fragmentert kommunal sektor (Jacobsen 2012). Landbrukskontorene er gjerne organisert utenfor planavdelingen, noe som kan føre til mindre samarbeid og felles problemforståelse i arealplanleggingen. Dersom et interkommunalt landbrukskontor er lokalisert i en annen kommune, kan dette forsterke disse utfordringene.

## Metode

Artikkelen er basert på en masteroppgave ved NMBU (Lauvdal og Øinæs 2017). Det er benyttet både kvantitative og kvalitative metoder. Først ble det gjennomført en pilot-

studie. Her ble en rekke informanter intervjuet for å få en bedre forståelse av problemkomplekset. Forundersøkelsen utgjorde grunnlaget for den kvantitative delen av undersøkelsen, en spørreundersøkelse, for å kunne si noe om omfang og generalisere funnene. Deretter ble det gjennomført dybdeintervju i tre casekommuner for å belyse årsakssammenhenger og fenomen som fremkom i spørreundersøkelsen.

Pilotstudien ble gjennomført høsten 2016. Informantene hadde ulike roller. Til sammen syv informanter ble intervjuet fra Landbruks- og matdepartementet, Fylkesmannens landbruksavdeling, Institutt for By- og regionplanlegging, samt kommunens landbruks- og planavdeling. Resultatene fra intervjuene ble syntetisert for å definere nærmere problemstillinger for undersøkelsen, samt spørreskjema og intervjuguider.

Spørreundersøkelsen baserte seg kommunenes egnevaluering. Undersøkelsen ble sendt til ledere for alle kommunale planavdelinger og landbrukskontor i Akershus. For spørsmål og kobling til overordnede problemstillinger, se vedlegg 1. Informantene ble fortrinnsvis kontaktet i forkant per telefon. Undersøkelsen ble sendt ut på mail og besvart digitalt av én person på vegne av henholdsvis planavdelingen eller landbrukskontoret. Det var en høy svarprosent; alle landbrukskontorene og 17 av 22 planavdelinger svarte.

Utvelgelsen av case har primært vært motivert av å få fram mangfoldet i Akershus. Vi har valgt casekommuner med ulik organisering av landbrukskontoret. Sekundært har vi valgt kommuner som opplever befolkningsvekst og press på sine landbruksarealer, samtidig som de har tettsteder som er utpekt som regionale byer med pendleavstand til Oslo. Med grunnlag i disse kriteriene har vi valgt Ski (Follo landbrukskontor), Ullensaker (Ullensaker-Gjerdum landbrukskontor) og Bærum (Bærum landbrukskontor). Ullensaker er en jordbrukskommune med mye landbruksareal, Bærum har tettere bebyggelse og mindre landbruksareal, mens Ski er i en mellomkategori, jf tabell 1.

Tabell 1: Egenskaper hos casekommunene og gjennomsnittstall for alle kommuner i Akershus. Tallene hentet fra SSB. \* utvelgelseskriterier for case.

Egenskaper	Kommune	Ski	Bærum	Ullensaker	Gjennomsnitt for Akershus
Jordbruksareal i drift 2016 (dekar)		37285	13223	82309	34267,2
Endring jordbruksareal i drift 2005–2016 (prosent)		11,9	-11,2	-6,2	-5,4
Antall jordbruksbedrifter 2016		85	37	201	95
Endring jordbruksbedrifter 2005–2016 (prosent)		-24,1	-19,6	-20,2	-23,0
Jordbruksarealets andel av totalareal 2016 (prosent)		23,1	7,0	32,9	16,5
Omdisponert etter PBL (2005–2016)* (dekar)		301	365	535	235,1
Innbyggere per km <sup>2</sup> landareal 2016		187	648	137	242
Innbyggere per 1.1. 2016		30261	122348	34189	27024
Årlig befolkningsvekst 2005–2016* (prosent)		1,2	1,5	3,6	1,8
Organisering av landbrukskontor*	Follo, Ås er vertskomm.		Eget	Felles med Gjerdrum-Ullensaker er vertskomm.	
Regional by/tettsted iht regional plan*		By	By	By	
Avstand til Oslo* (km)		27	15	43	38,8

Det ble gjennomført dybdeintervjuer i casekommunene. Ledere for de ulike landbrukskontorene og planavdelingene ble intervjuet basert på semi-strukturerte intervjuguiden. Samtalene ble tatt opp og deretter transkribert. Etter transkriberingen ble resultatene strukturert i henhold til intervjuguiden, og analysert i henhold til problemstillingene.

## Resultater

I det følgende blir kommunenes egenrevisering av ferdigheter, kapasitet, holdninger og samarbeid for å håndtere jordvernet i planprosesser nærmere beskrevet.

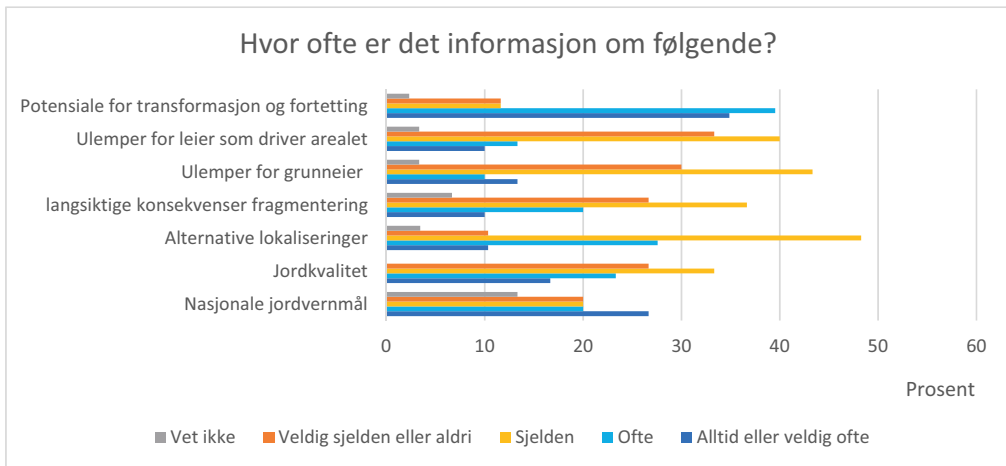
### Ferdigheter

Spørreundersøkelsen viser at flertallet mener jordvernet må styrkes. Planavdelingene mener det i noen og liten grad, mens to tredeler av landbrukskontorene mener det i svært stor og i stor grad. Intervjuene fra casekommunene viser samme variasjon. Enkelte av informantene ved planavdelingene mener at det er et større behov for å klargjøre landbruksarealenes betydning for landbruksnæringen og matvareberedskapen. Landbrukskontorene var enige i dette, og

mente man spesielt burde styrke kunnskapen på kvaliteten på landbruksarealene og hvilke verdier de tilfører lokalsamfunnet.

Som en del av ferdighetsvurderingen har undersøkelsen sett på hvilken informasjon som foreligger i saker som berører nedbygging av matjord i planprosesser. Spørreundersøkelsen viser at majoriteten av respondentene mener at jordvern tema sjelden eller aldri utredes, med unntak av informasjon om nasjonale jordvernmål og potensiale for transformasjon og fortetting (se figur 1). Landbrukskontorene er gjennomgående mer kritiske enn planavdelingene. Der landbrukskontorene eksempelvis mener forhold veldig sjelden eller sjelden utredes, mener planavdelingene at de sjelden utredes. For jordkvalitet mener en liten overvekt av planavdelingene at dette tas med i utredningene.

I dybdeintervjuene mener alle informantene at planene gir gode forutsetninger for fortetting og transformasjon, slik at landbruksarealene i større grad blir bevart. Grønn grense er et verktøy i arealplanleggingen, hvor vekst skal skje gjennom utbygging, transformasjon og fortetting innenfor disse grensene. Det er imidlertid uklart hvordan grønn grense skal bidra for å forhindre byspredning og dermed nedbygging av matjord. Fylkesmannens land-



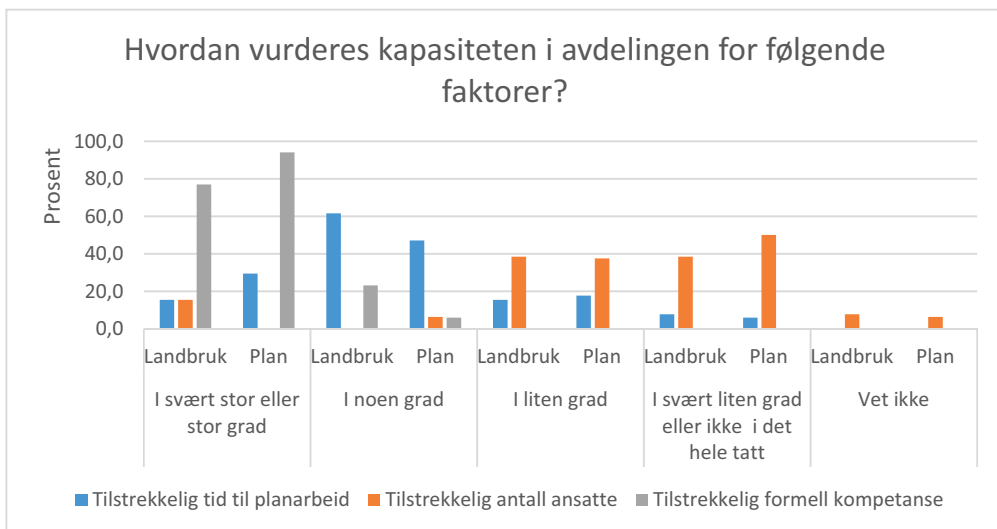
Figur 1: Oversikt over svar på ferdighetsparameteren fra spørreundersøkelsen (N = 30)

bruksavdeling erfarer at for de dokumentene som mangler enkel informasjon er det tydelig at planavdelingen ikke har involvert landbrukskontoret.

**Kapasitet**

Planavdelingene og landbrukskontorene har svært varierende antall årsverk. Planavdelingene har fra 2174 innbyggere per årsverk (Enebakk) til 6928 innbyggere per årsverk (Nes), mens gjennomsnittet i Akershus er på noe over 4000 innbyggere per årsverk og 6,2

årsverk per avdeling. Landbrukskontorene har gjennomsnittlig 3,9 årsverk, men her har vel halvparten av kommunene interkommunale landbrukskontor. Dersom en ser på antall innbyggere som landbrukskontorene dekker per årsverk, er det stor variasjon. Follo har 21349 innbyggere per årsverk, Bærum har over dobbelt så mange innbyggere per årsverk, mens Ullensaker/ Gjerdrum har hele 8440 innbyggere per årsverk. Landbrukskontorene har imidlertid ofte ansvar for flere landbruksforetak i de mindre urbane kommunene.



Figur 2: Oversikt over svar på kapasitet fra spørreundersøkelsen fordelt på landbrukskontorene og planavdelingene (N = 30)

Egnevalueringen viser at de fleste anser kapasiteten som tilfredsstillende, men de ser behovet for flere ansatte (Figur 2). De fleste mener de har god formell kompetanse for å kunne utføre sine planoppgaver. Landbrukskontorene mener imidlertid at nesten 60 prosent av planavdelingene mangler relevant landbrukskompetanse, og nesten halvparten mener dette begrenser samarbeidet. Tilsvarende mener langt færre i planavdelingene (under 40 prosent) at plankompetansen er dårlig i landbruksavdelingene, og bare 20 prosent mener svak plankompetanse gjør samarbeidet vanskelig. Så nær alle informantene mener at landbrukskontoret kan bidra med viktig kunnskap i jordvernsaker, men 60 prosent mener tidspress hindrer samarbeidet.

Ifølge dybdeintervjuene har både planavdelingene og landbrukskontorene kun kapasitet til å gjøre de lovpålagte arbeidsoppgavene. Dette kan gå ut over intern kompetanseutveksling og samarbeid.

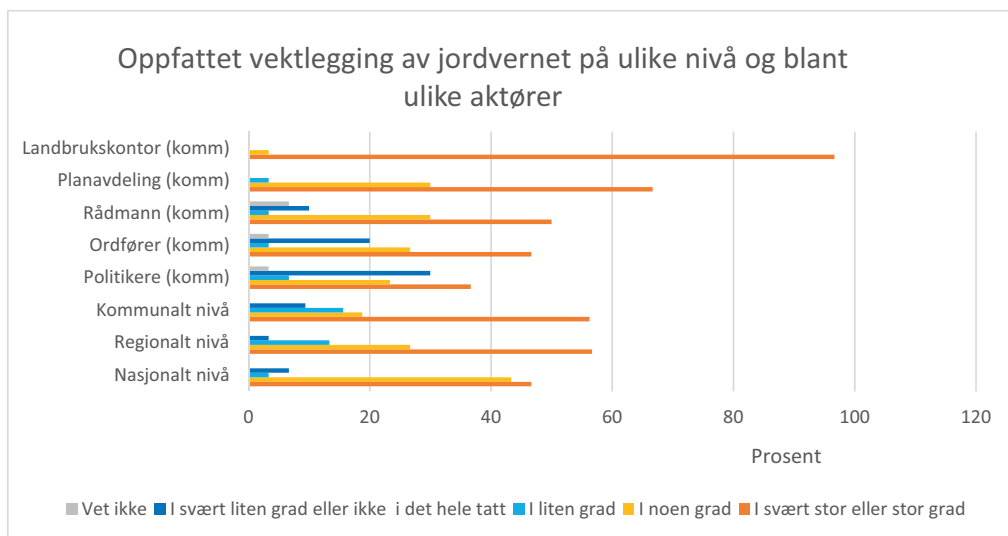
### Holdninger

Holdninger og kompetanse er tett sammenkoblet: dersom jordvernet blir oppfattet som viktig, er man også mer mottakelig for å lære om hvordan man kan styrke jordvernet. Over halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen oppfatter at jordvernet blir

vektlagt høyt på kommunalt og regionalt nivå, mens det blir oppfattet som lavere prioritert på nasjonalt nivå. I kommunene vurderer informantene at politikerne vektlegger jordvern minst, mens landbrukskontorene vektlegger det høyest (se fig. 3).

Landbrukskontorene mener at jordvernet blir vektlagt mindre nasjonalt og regionalt sammenlignet med planavdelingene. På kommunalt nivå oppfatter planavdelingen også at jordvernet i større grad blir vektlagt. Landbrukskontorene har mer varierende oppfatninger. Et stort flertall av respondentene mener at interessemotsetninger ikke er et hinder for samarbeid, og de opplever gjensidig forståelse for utfordringer med planprosesser og jordvern.

Dybdeintervjuene viser at planer som tar for seg jordvern-hensyn på en god måte er tett knyttet sammen med positive holdninger til jordvern. Flere peker på at enkelte politikere og rådmenn ser på jordvern som et hinder for utvikling. Landbrukspolitikken når heller ikke helt frem dersom det ikke er et tungt landbruksmiljø i kommunen. Det uttrykkes også noe tvil til viljen bak den nasjonale politikken, fordi det fremmes færre innsigelser enn før. Dette signaliserer ifølge informantene at jordvernet ikke skal være like høyt prioritert som før.



Figur 3: Oversikt over svar på holdningsparameteren fra spørreundersøkelsen (N = 30)

### Samarbeid

Landbrukskontoret kan bidra med viktig kunnskap i jordvernsaker som behandles i planavdelingene. Alle landbrukskontorene som var med i undersøkelsen mener det er behov for å styrke samarbeidet, mens bare 40 prosent av planavdelingene mener det samme. Spørreundersøkelsen viser at samarbeidet med landbrukskontoret som oftest skjer ved at de gir uttalelse til enkeltsaker. En tredel av utvalget sier at landbruksavdelingen deltar i planmøter, mens ti prosent mener de ikke blir involvert i det hele tatt (det gjelder tre landbruksavdelinger). Hele 80 prosent av landbrukskontorene mener de blir involvert for sent, slik at de i mindre grad kan påvirke innretningen på eller utfallet i plansaken.

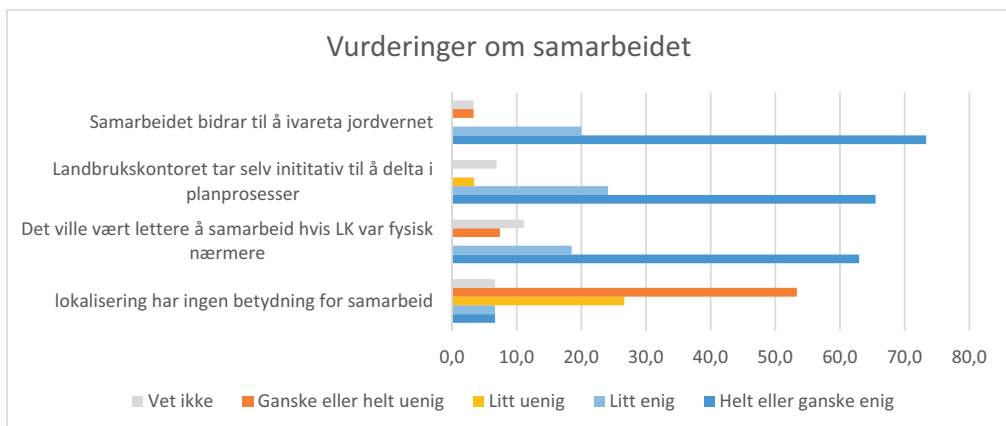
Respondentene oppfatter for en stor del at samarbeidet bidrar til å ivareta jordvernet (se figur 4). Landbrukskontorene tar oftest selv initiativ til samarbeidet. Det kan imidlertid se ut som at lokalisering av landbrukskontorene har stor betydning for kvaliteten på dette samarbeidet; over 80 prosent mener samlokalisering gjør samarbeidet lettere.

Informantene fra casekommunene viser til at lokalisering og organisering av landbrukskontoret har stor betydning. Den sosiale kontakten reduserer barrieren for samarbeid. Informantene ved landbrukskontorene trekker likevel fram at fordelene ved et interkommunalt samarbeid for å samle fagmiljøet på landbruk er større enn utfordringene med

manglende samarbeid i plansaker. Landbrukskontorene sier de i så fall er avhengig av at planavdelingene tar kontakt i jordvernsaker. Ofte skjer kontakten på et svært sent tidspunkt og med korte frister.

Private planer er ifølge informanter på landbrukskontorene en stor utfordring for samarbeidet, fordi planene har kommet langt før landbrukskontorene blir involvert. Tiltakshaver foreslår utbygging på egen eiendom og har ønsker om at dette skal bli realisert. Dette kan påvirke informasjonen som foreligger i saken. Dersom for eksempel alternativ lokalisering ikke er vurdert innledningsvis, er det ofte for sent å diskutere andre lokaliseringer for å unngå utbygging på dyrket mark.

På samme måte som i spørreundersøkelsen, er det først og fremst landbrukskontorene som synes samarbeidet bør bli bedre. Det blir etterlyst bedre rutiner og jevnlige samlinger. Follo landbrukskontor har utarbeidet rutinebeskrivelser, men disse følges ikke alltid opp i planavdelingene. I Ullensaker har imidlertid landbrukskontoret gode erfaringer med å bli involvert i konsekvens-utredningen i større plansaker, og i løpende reguleringsaker. De ser det som positivt at rådmannen skal ha en felles mening utad. Det fører til tett samarbeid og dialog. Landbrukskontorene mener det bør være en plikt å involvere landbruksavdelingene tidlig og løpende gjennom hele planprosessen, da de har de beste forutsetningene til å vurdere



Figur 4: Resultater fra spørreundersøkelsen om samarbeidet mellom planavdelingen og landbrukskontoret (N = 30)



jordkvalitet og konsekvenser for næringen. En informant savner også en mer overordnet planlegging for jordvernet: «*Det er ikke hver kvadratmeter som vi skal verne, men de store arealene og helheten.*»

## **Diskusjon**

Kommunenes rolle for jordvernet er viktig, ettersom de både er planmyndighet og fagaktør. Hvorvidt de lykkes i å sikre gode prosesser slik at prosesskrav overholdes og nedbyggingen minimeres, avhenger av deres evner, kapasitet, kunnskap, holdninger og hvordan de nyttiggjør seg kunnskapen gjennom samarbeid i organisasjonen.

Konkrete ferdigheter for planavdelingen vil være å følge plan- og bygningslovens bestemmelser, nasjonale forventinger til kommunene, følge opp nasjonale planretningslinjer og forholde seg til regional plan. Gunnufsen et al. (2015) peker på at formidling og tydeliggjøring av nasjonal jordvernpolitikk og konkretisering av nasjonale jordvernsinteresser er viktig for å sikre et felles kunnskapsgrunnlag og en enighet rundt utfordringer knyttet til jordvern.

Resultatene fra spørreundersøkelsen forteller at kvaliteten på informasjonen i kommunens plandokumenter er svært varierende, noe Fylkesmannen også peker på i sitt forventningsbrev (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2017). En konsekvens av manglende informasjon kan være at jordvernhensyn ikke blir tilstrekkelig vektlagt. For eksempel er det krav i nasjonale planretningslinjer at man skal ta hensyn til god matjord og utnytte transformasjonsområder først (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Det vil være vanskelig å ta slike hensyn dersom utredningskrav om jordkvalitet og alternativ lokaliserings ikke blir oppfylt. Det store omfanget av privat initierte planer stiller ekstra store krav til at kommunene gjennomfører gode kommuneplanprosesser, og at det gjerne er utarbeidet områdereguleringer i press- og transformasjonsområder. Svakheter i utredningene kan være en indikasjon på manglende kunnskap, kapasitet, holdninger eller samarbeid. En annen forklaring kan være at styringssignalene er uklare og ikke blir fulgt opp tilstrekkelig.

Holdningene påvirker hvilken kunnskap som blir prioritert og hvilke avgjørelser som blir tatt (Lai 1997). I den nasjonale jordvernstrategien fremheves det at bevisstgjøring, tydeliggjøring og formidling av nasjonal landbrukspolitikk er viktig for jordvernet (Landbruks- og matdepartementet 2014). Spørreundersøkelsen viser at de fleste opplever at jordvernet blir vektlagt i noen eller stor grad nasjonalt og regionalt, men føringer om færre innsigelser svekker jordvernet. På kommunalt nivå er det større forskjeller i hvordan jordvernet blir vektlagt, men landbrukskontorene er mest kritisk. Det kan være naturlig, ettersom de spesielt tar sektorpolitiske hensyn. For stor lojalitet mellom rådmannen og utviklingsinteresserte politikere, jf. Abram (2004), kan også imidlertid føre til flere innstillinger om nedbygging.

Kapasitet er også en utfordring for å ivareta jordvernet i planprosesser. Gjennom spørreundersøkelsen og intervjuer har det vist seg at de aller fleste kommunene oppfatter at de er presset på tid. Dette sammenfaller med resultater fra tidligere studier om kapasitet til stedsutvikling (Skjeggedal og Harvold 2008), arealplanlegging og samfunnsutvikling (NIVI Analyse AS og Urbanet Analyse 2014). Undersøkelsen viser også at antall årsverk varierer mye. Det er imidlertid uklart om dette er årsaken til at utredningskrav ikke følges opp, eller at samarbeidet er begrenset. I motsetning til Weiss (1987) mener Knudsen (1993) at ressursknapphet, underbemanning og manglende spesialkompetanse kan stimulere til mer samarbeid. Ullensaker/ Gjerdrum oppfatter at de har begrenset kapasitet, men at dette har tvunget frem et samarbeid som gjorde planleggingen mer effektiv. Begrenset kapasitet kan dermed også innenfor visse rammer slå positivt ut for samarbeidet, men det forutsetter gode rutiner og felles strategier.

Når vi skal se på om kommunens formelle kompetanse er tilstrekkelig til å utføre sine arbeidsoppgaver, må vi betrakte hele kommunen som én organisasjon (Lai 1997). Det foreligger ingen krav til formell landbrukskompetanse hos planavdeling eller plankompetanse hos landbrukskontoret. Gjennom spørreundersøkelsen kom det frem at informantene likevel oppfatter at de i stor grad har god nok formell kompetanse til å forvalte

jordvernet. Dette er i samsvar med resultater fra NIVI Analyse AS og Urbanet Analyse (2014). Landbrukskontorene vurderer imidlertid at landbrukskompetansen er begrenset i mange planavdelinger, og informanter i case-kommunene presiserer at kompetansen er svært sårbar og personavhengig. De folkerike kommunene har flere ansatte og opplever ikke nødvendigvis kompetanseutfordringer like sterkt (Skjeggedal og Harvold 2008). Erfaringene i Akershus trenger derfor ikke være relevante for mindre folkerike kommuner, men her er nok samtidig utbyggingspresset på matjorda mindre.

Samarbeid er viktig for å utnytte kompetanse, kunnskap og kapasitet. Samhandling på tvers av avdelinger er derfor et egnet virkemiddel for å ivareta hensynet til jordvern (Nilsen og Langset 2015). Formålet med omorganiseringen av landbrukskontorene i 94 var nettopp at landbruksforvaltningen skulle kunne delta i samfunns- og arealplanleggingen i større grad enn tidligere (Landbruksdepartementet 1992). Felles forståelse og avhengighet av hverandres fagfelt er avgjørende for samarbeidet, ifølge Weiss (1987) og Knudsen (1993). Desto viktigere ressursen er, i vårt tilfelle landbrukskompetansen, desto større blir avhengigheten mellom partene (Knudsen 1993). Dette vil innebære at i de kommunene der jordvernet står sterkt vil avhengigheten til landbrukskontoret være større. I svarene fra spørreundersøkelsen viser det seg at planavdelingene i hovedsak oppfatter at de er avhengige av kompetansen landbrukskontoret kan bidra med. Potensialet for samarbeid er derfor stort, men ikke godt nok utnyttet.

Landbrukskontorene blir først og fremst involvert ved at de opptre som høringsorgan, og gjerne for sent i prosessen. Fysisk samhandling er nødvendig for å sikre sosiale læringssystemer (Wenger 2000). Derfor bør fysiske kontaktpunkter utvikles, og kompenseres for dersom landbrukskontoret ikke er lokalisert sammen med planavdelingen. Dette er en særskilt utfordring der det er interkommunale landbrukskontor. Jacobsen (2012) mener at bruken av interkommunale samarbeid kan bidra til ytterligere fragmentering av en allerede fragmentert kommunal sektor.

Som bakgrunn for et velfungerende samarbeid må det foreligge en erkjennelse fra alle

parter om at samarbeidet vil bidra til å nå mål eller løse problemer (Weiss 1987). Samtlige landbrukskontor mente samarbeidet bør styrkes, mens bare halvparten av planavdelingene mente det samme. Dette vil trolig begrense muligheten for å etablere de gode samarbeidsrutinene. Dette støttes opp av Weiss (1987), som mener vilje er en vesentlig forutsetning for at et samarbeid skal lykkes.

Samhandling kan skje gjennom kommunikasjon, både elektronisk og menneskelig, erfaringsutveksling, felles prosesser og kunnskapsdeling (Nilsen og Langset 2015). Informantene etterlyste behovet for å etablere krav og rutiner for samarbeidet mellom planavdelingen og landbrukskontoret. Planavdelingen bør benytte seg av kunnskapsgrunnlaget landbrukskontoret besitter gjennom hele planprosessen. En økt kunnskapsdeling vil kunne bidra til å styrke jordvernet (Nilsen og Langset 2015), men også et felles språk og kultur som igjen kan styrke samarbeidet (Wenger 2000).

Undersøkelsen viser at det ikke nødvendigvis er behov for store endringer for å styrke den landbruksfaglige kompetansen Fylkesmannen har etterlyst (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2017). Hovedproblemet synes å være utydelige nasjonale krav, manglende samarbeid, og at landbrukskontorenes kompetanse ikke blir benyttet tidlig nok i planprosesser. Det gjenstår en del på utredningssiden for å sørge for god nok informasjon forut for beslutninger om nedbygging i jordvernsaker. Erfaringer viser at et styrket samarbeid kan gjøre kommunene mer effektive i bruk av sin kompetanse og samtidig styrke jordvernet. Der hvor de fikk dette til, i Ullensaker, har imidlertid landbruket en viktig funksjon i kommunen. Dette kan ha påvirket deres holdninger til jordvern og betydningen av et slikt samarbeid. En synliggjøring av landbrukets betydning i samfunnsutviklingen kan kanskje derfor være det viktigste tiltaket for jordvernet på sikt?

## Konklusjon

Denne artikkelen har sett på kommunenes evne til å forvalte jordvernet ved å kartlegge kommunenes samlede ferdigheter for overholde statlige krav og mål, samt landbruksav-

delingene og planavdelingenes kapasitet, kunnskaper (formell og uformell kompetanse), holdninger og samarbeid. Det er gjennomført en pilotundersøkelse, spørreskjema til alle landbrukskontor og planavdelinger og dybdeintervju med landbrukssjef og plansjef i tre casekommuner i Akershus.

Undersøkelsen avdekker svakheter i den jordvernrelevante informasjonen som skal fremkomme i plandokumentene, og kommunene rapporterer om et generelt behov for å styrke jordvernet. Det er utfordringer knyttet til å ha nok tid til å gjennomføre gode planprosesser, mens den formelle kompetansen er vurdert som tilstrekkelig men sårbar på grunn av få ansatte. Landbrukskontorene mener landbrukskompetansen i planavdelingene er svak, og det er ikke gode nok rutiner for å sikre involvering og samarbeid som kan nyttiggjøre seg kompetansen landbrukskontorene besitter. Erfaringer fra Ullensaker viser at kapasitetsutfordringer kan bli håndtert med et tettere samarbeid og tydelige rutiner. Tydeligere krav og retningslinjer for både jordvern hensyn og samarbeid kan styrke arbeidet med jordvernet i kommunene.

Undersøkelsen er basert på kommunenes evaluering av egen virksomhet. Det viste seg nødvendig å delta «innenfra» for å forstå meninger, tanker og følelser rundt både etterlevelse av jordvernkrav og samarbeid mellom planavdeling og kommunale landbrukskontor. Ved å bruke Akershus og de tre casekommunene som utgangspunkt for undersøkelsen har vi hatt mulighet til å få et overblikk over utfordringer i forvaltningen av jordvernet i kommunale planprosesser. Resultatene fra undersøkelsen har trolig gyldighet ut over undersøkelsens fylkesgrenser.

Hensikten med å etablere kommunale landbrukskontor i 1994 var å sikre at landbruksinteresser ble ivaretatt i samfunnsplanleggingen. Denne undersøkelsen indikerer at reformen ikke har virket etter intensjonen, ettersom den horisontale samhandlingen er svak i jordvernsaker på kommunalt nivå. Det kan være behov for å undersøke hvordan den vertikale samhandlingen fungerer, og hvordan regionale og nasjonalt myndigheter samarbeider på tvers. Inspirert av teorien om organisatorisk kompetanse bør både stat, fylker og kommunene besitte viktig kunnskap som

kan bidra til kunnskapsbasert dialog mellom nivåene (Helgesen og Hanssen 2014). Det er også behov for å inkludere politikere som jordvernaktør i fremtidig forskning for å få et helhetlig bilde av samarbeid og kompetanse i forvaltningen av jordvernet.

## Kilder

- Abram, S. 2004. Personality and Professionalism in a Norwegian District Council. *Planning Theory*, Vol. 3(1), 19.
- Akershus fylkeskommune. 2013. Akershus i tall og fakta. Hentet fra <http://www.akershus.no/om-fylkeskommunen/om-akershus/tall%20og%20fakta/>
- Akershus fylkeskommune & Oslo kommune. 2015. Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. eds. Akershus fylkeskommune & Oslo kommune. Akershus fylkeskommune.
- Falleth, E. & I.-L. Saglie. 2014. Kommunal arealplanlegging. In *Utfordringer for norsk planlegging – Kunnskap – Bærekraft – Demokrati*, ed. R. Kristiansen. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- FAO, ITPS. 2015. Status of the World's Soil Resources (SWSR) – Main Report. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus. 2017. Fylkesmannens forventninger til kommunal planlegging. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/123022/Forventningsbrevet%202017.pdf>
- Glovik, Ø., H. Teigen & R. Nordgreen. 1996. *Landbruksforvaltninga – mellom stat og kommune*. Vestlandsforskning Østlandsforskning.
- Gunnufsen, E., Øvrum A. & O. Nordal. 2015. Tiltak for å styrke jordvernet. regjeringen.no: Landbruks- og matdepartementet.
- Helgesen, M. & G. Hanssen, S. 2014. Kommunalt handlingsrom etter Samhandlingsreformen. *Tidsskrift for velferdsforskning*.
- Innjord, F. A. 2010. *Plan- og bygningsloven: med kommentarer: B. 1: Plandelen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Jacobsen, D. I. 2012. Interkommunalt samarbeid – viktig og uoversiktlig *PLAN*, 44, 32–35.
- Klima- og miljødepartementet. 2007–2008. Ot.prp. nr. 32.
- Knudsen, H. 1993. Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. I *Dugnadsånd og forsvarsverker: tverretattlig samarbeid i teori og praksis*, ed. P. Repstad. Oslo: TANO.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging – Fastsatt ved kgl. res. av 26.09 2014, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, § 6-2. Regjeringen.no.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2015. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, Vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015. Regjeringen.no.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2016. Omdisponering av dyrket jord. Svar til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite. Brev datert 19.05.2016.
- Lai, L. 1997. *Strategisk kompetansestyling*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Landbruks- og matdepartementet. 2014. Prop. 127 S (2014–2015) Jordbruksoppjøret 2015 – endringer i statsbudsjettet 2015 m.m. Vedlegg 4. – Nasjonal jordvernstrategi. regjeringen.no: Regjeringen.
- Landbruksdepartementet 1992. St.meld. nr. 40 (1991–1992), Frå sektoretatar til samfunnsetatar. Om organisering av landbruksetatane, og Innst. S. nr. 34 (1992–1993). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=4452>
- Lauvdal, M. & M. Øinæs. 2017. I hvilken grad er kommunene rustet til å forvalte jordvernet? Masteroppgave ved Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet.
- Miljøverndepartementet. 2009. Planlegging etter Plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementet. Regjeringen.no.
- Nilsen, J. K. & M. Langset. 2015. Statens regionale inndeling og kommunesektoren – konsekvenser for samhandling. NIVI analyse AS.
- NIVI Analyse AS & Urbanet Analyse. 2014. Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommune. KS.
- Reitan, M., J. Saglie & E. Smith. 2012. *Det norske flernivådemokratiet*. Abstrakt forlag AS.
- Skjeggedal, T. & K. Harvold. 2008. Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker. Miljøverndepartementet: NIBR – Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Skog, K. L. & M. Steinnes. 2016. How do centrality, population growth and urban sprawl impact farmland conversion in Norway? *Land Use Policy*, 59, 185–196.
- Statens landbruksforvaltning. 2012. Temaveileder: Landbruk og planlegging etter plan- og bygningsloven. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/landbruk-pbl/id671207/>.
- Verdensbanken. 2015. Arable land (hectares) per person. Hentet fra <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.ARBL.HA.PC?end=2015&start=2015&view=map&year=2015>
- Weiss, J. A. 1987. Pathways to cooperation among public agencies. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 7, 94–117.
- Wenger, E. 2000. Communities of Practice and Social Learning Systems. *ORGANIZATION*, Vol. 7(2), 225–246.