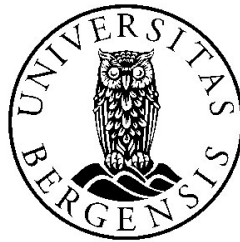


Mange politiske mål på få mål jord

- ein analyse av partipolitikkens rolle i forvaltinga av norske jordressursar

Lina Hamre



Masteroppgåve

Vår 2017

Institutt for samanliknande politikk
Universitetet i Bergen

ABSTRACT

The point of departure for this thesis is the inconsistency between national goals to conserve farmland, and the local management of this natural resource, which prevents Norway from complying with its national goals. The research question is: *What role do party politics play in the management of Norwegian land resources?*

The state wants a high level of food security, and therefore needs land to be conserved for food production purposes. On the other hand many municipalities are experiencing growth and have needs for houses, industries, public buildings and infrastructure. According to theory on multi-level democracy the state will apply hard governmental tools when there is a conflict between national and local goals. Even though such a conflict exists in this case, I find that local politicians have a relatively large room for manoeuvre in the management of farmland.

I expect the parties' agricultural ideology and municipal ideology to play out in how local politicians manage farmland. By content analysis of the party programs I place the parties along these two cleavages and find that the political parties do differ considerably on how strongly agricultural property should be regulated, and how much power should be decentralised on issues concerning land use. Through a survey question on land use in the seventh round of the Norwegian Citizen Panel I further find that respondents differ in the same way as the parties they would vote for along the cleavage of agricultural ideology. Still, regression analysis on farmland conversion in Norwegian municipalities shows that none of the cleavages have a statistically significant effect on the local management of farmland.

To find out why this is not the case, I execute a comparative case study of the two municipalities of Spydeberg and Hobøl. They are chosen through a Most Similar Systems Design as they are equal in every geographic and demographic respect, but they converted a very different amount of farmland in the four-year-period before and after 2011. Both also experienced a change in party leadership in 2011, and therefore reflect the apparent lacking party effect on local management of farmland. By interviewing politicians and others working with farmland conversion, I find that most of them consider party politics to be very important locally, even though it is not reflected in how much farmland that is actually converted. The main finding of the thesis is that conservation of farmland is weighted in a local context, not in a party political one.

SAMANDRAG

Denne oppgåva tar utgangspunkt i det gapet som eksisterer mellom nasjonale jordvernmål og den lokale forvaltninga av jordressursar i Noreg. Staten har mål om høg matsikkerheit, og difor behov for å verna jord. Kommunane på si side har mål om utvikling og vekst, og treng bustader, næringsareal, offentlege bygg og infrastruktur. Teori om fleirnivådemokrati seier at styringa frå staten si side vil vera hard når dei nasjonale og dei lokale måla står i motsetnad til kvarandre. Sjølv om måla her er i konflikt, finn eg at lokalpolitikarane har eit stort lokalt handlingsrom i arealpolitikken. Problemstillinga for oppgåva er: ***Kva rolle spelar partipolitikken i forvaltninga av norske jordressursar?***

I det lokalpolitiske handlingsrommet forventar eg at særleg to partipolitiske konfliktlinjer vil vera synlege: ei kommuneideologisk som omhandlar kor mykje avgjersemakt partia vil desentralisera, og ei jordbruksideologisk som omhandlar kor sterkt partia vil regulera landbrukseigedomar. Ein innhaldsanalyse av partiprogramma viser at det *er* stor usemje mellom partia langs desse to konfliktlinjene. I runde 7 av surveyundersøkinga Norsk Medborgarpanel finn eg at veljarane fylgjer partia sine langs den jordbruksideologiske konfliktlinja. Gjennom regresjonsanalysar av omdisponeringa i norske kommunar, finn eg likevel at ingen av dei to konfliktlinjene har ein statistisk signifikant effekt på forvaltninga av jordressursar lokalt. For å finna ut kvifor, utfører eg ein komparativ casestudie av Spydeberg og Hobøl. Dei to kommunane er vald ut frå eit Most Similar Systems Design: Dei er like på alle geografiske og demografiske variablar, men har likevel omdisponert svært ulik mengd dyrka jord i kommunestyreperioden før og etter lokalvalet 2011. Begge kommunane opplevde også eit politisk skifte av styringskoalisjon i 2011, og reflekterer såleis den tilsynelatande manglande partieffekten i jordforvaltninga. Gjennom intervju med lokalpolitikarar og andre som jobbar med jordvern, finn eg at partipolitikken også lokalt vert oppfatta å vera viktig i jordvernspørsmål. Likevel er det ei rekke lokalspesifikke årsaker til at omdisponering av dyrka jord skjer uansett kva som står i partiprogrammet til partia som sit med makta. Hovudfunnet i oppgåva er at jordvernet vert vekta i ein lokal kontekst, ikkje ein partipolitisk.

FORORD

Hjarteleg takk til professor Kristin Strømsnes, som med mødesamt tolmod har rettleia meg og hjelpt meg med å veva alle dei lause trådane saman. Det er ei lita bragd! Takk også til professor Michaël Tatham som rakk å gje mange gode råd før pappapermen kalla.

Mange takk til Gro Sandkjær Hanssen, forskar I ved Norsk institutt for by- og regionforskning, som har den eineståande evna til å trekkja linjer og sjå samanhangar i dei mest skoddelagde passasjar. Oppgåva mi har vore tilknytt prosjektet EVAPLAN2008, ei evaluering av plan- og bygningslova av 2008, noko eg set stor pris på.

Jordvernguru og doktorgradsstipendiat ved Noregs miljø- og biovitskaplege universitet, Kristine Lien Skog, har delt raust av all kunnskapen sin om jordvern. Tusen takk for det, og takk for alle kjeldetipsa!

Eg vil gjerne få takka alle dei dyktige forskarane ved DIGSSCORE og i forskingsgruppa «Medborgarar, opinion, representasjon», som har lese, høyrd og gitt verdifulle tilbakemeldingar på eit tema som er heilt i randsona av kva ein statsvitar kan forventast å interessera seg for.

Tusen takk til Norsk Medborgarpanel for stipendet som gjorde det mogleg å vera litt meir student dette året. Ein særleg stor takk til alle i Klima- og miljøgruppa i Medborgarpanelet som hjelpte meg med å formulera eit spørsmål til runde 7. Det har vore kjekt å vera ein del av gjengen dykkar dette året!

Tusen takk til Mirjam, Synneva og Marta som med sine smarte og skarpe augo har gitt tilbakemeldingar av sosiologisk, samfunnsgeografisk og sampolsk karakter.

På feltarbeidet i Spydeberg og Hobøl vart eg møtt med nysgjerrigheit og openheit. Tusen takk til alle som sette av tid til å lata meg intervju dykk!

Til gjengen på Sofie Lindstrøms: Takk for laget! Det hadde vore eit trist år utan det store sjokolade- og kaffikonsumet me har delt.

Hjarteleg takk til familie og vener, som eg gler meg til å vera meir saman med no som denne er drege i hamn. Til sist, tusen takk til Erlend, som alltid seier at alt ordnar seg, og stort sett får rett i det. Takk for at du har halde meg mett og motivert!

Innholdsliste

1. Innleiing	1
1.1 Tema for oppgåva	1
1.2 Kvifor dette temaet?	2
1.3 Korleis svara på problemstillinga	3
1.4 Oversikt over oppgåva	6
2. Teoretisk rammeverk og institusjonalisering av jordvernet	7
2.1 Jordvern i eit fleirnivåperspektiv	7
2.1.1 Jordvern i Noreg	7
2.1.2 Det norske fleirnivådemokratiet	9
2.2 Konflikt om jordvern mellom stat og kommune	11
2.2.1 Styringsverktøya til staten	13
2.2.2 Rollane til staten	17
2.2.3 Rolla til kommunen	22
2.2.4 Forventing til partipolitikkens rolle lokalt	24
2.3 Partipolitiske konfliktar om jordvern	25
2.3.1 Jordbruksideologisk skiljelinje mellom partia	27
2.3.2 Kommuneideologisk skiljelinje mellom partia	29
3. Data og metode	30
3.1 Forskingsdesign: Fleirmetode og fire datakjelder	30
3.2 Partidata – innholdsanalyse av partiprogramma	32
3.3 Individdata – krysstabellanalyse av haldning til jordvern og partival	33
3.4 Kommunedata – regresjonsanalyse av partieffekten på omdisponering	35
3.4.1 Logistisk regresjon og minste kvadratsums metode (OLS-regresjon)	36
3.4.2 Operasjonalisering av variablane	37
3.5 Intervjudata – komparativ casestudie med feltarbeid	44
3.5.1 Caseval: Most Similar Systems Design	45
3.5.2 Spydeberg kommune og Hobøl kommune	47
3.5.3 Utføring av intervju	48
4. Analyse	51
4.1 Partidata. Kva er partias jordbruks- og kommuneideologi?	51
4.1.1 Jordbruksideologisk skala	52
4.1.2 Kommuneideologisk skala	53
4.2 Individdata. Kor villige er veljarane til å omdisponera jord?	55
4.3 Kommunedata. Statistisk analyse av kommunars forvaltning av jordvernet, 2011 – 2015	59
4.3.1 Modell I: Kva parti omdisponerer til andre føremål enn matproduksjon?	59
4.3.2 Modell II: Påverkar jordbruksideologi og kommuneideologi omdisponeringa?	61
4.3.3 Oppfyller modellane regresjonsføresetnadane?	63
4.4 Intervjudata. Samanlikning av Hobøl og Spydeberg kommune	66
4.4.2 Intervjudata om partipolitikken	66
4.4.3 Viss ikkje partipolitikken, kva då?	69
5. Diskusjon og konklusjon	80
5.1 Politkarane har fått auka handlingsrom, men kjenner likevel ufridom	80
5.2 Konfliktlinjene nøytraliserer kvarandre	82
5.3 Partipolitikken gjeld, men det er den lokale konteksten som avgjer	85
5.4 Metodiske refleksjonar til studien	86
5.5 Konklusjon	88

Litteraturliste	90
Vedlegg	96

FIGUROVERSIKT

Figur 1 Oversikt over konfliktdimensjonane i oppgåva.....	4
Figur 2 Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord 2005 - 2015 (SSB 2016a).....	9
Figur 3 Ulike typar miljøproblem (Naustdalslid 1992, 41).....	11
Figur 4 NATO-modell over statlege styringsverkemiddel (Vabo 2012, 102).	14
Figur 5 Grafisk framstilling av marginaleffektane i modell I.	60

TABELLOVERSIKT

Tabell 1 Dei fire planleggingsrollane til staten (Aarsæther og Buanes 2012, 124).	18
Tabell 2 Oversikt over oppgåvas fire datakjelder.	30
Tabell 3 Kommunale og statlege argument (Vold og Reitan 2012, 206).	33
Tabell 4 Deskriptiv statistikk over variablane.....	37
Tabell 5 Oversikt over landets ordførarar 2011 - 2015.....	40
Tabell 6 Most Similar Systems Design, ideelt sett.....	46
Tabell 7 Hobøl og Spydeberg i eit Most Similar Systems Design.....	48
Tabell 8 Oversikt over intervjuet i Spydeberg og Hobøl.	49
Tabell 9 Fyrsteprioriteten til respondentane i NMP, sortert etter partival.	57
Tabell 10 Oversikt over andelen kommunar som har omdisponert jord, per ordførarparti.	59
Tabell 11 Gjennomsnittleg mengd omdisponert jord til bustadføremål per ordførarparti.	62
Tabell 12 Resultata av OLS-resultata, modell II.....	62
Tabell 13 Oversikt over dei viktigaste årsakene til omdisponering i Spydeberg og Hobøl.....	71

1. Innleiing

1.1 Tema for oppgåva

Av landarealet til Noreg er om lag tre prosent dyrka jord (Mathiesen 2014, 11). Dette er blant dei lågaste prosentandelane dyrka jord i Europa (Næringskomiteen 2015, 5). Ein tredel av den gjenverande matjorda finst rundt tettstadene i sentrale kommunar (Lien Skog 2017). Dette er også dei områda som opplever høgast befolkningsvekst; ifølgje befolkningsframskrivingane til Statistisk Sentralbyrå (SSB) vert befolkningsveksten framover høgast i kommunane som ligg rundt dei største byane i Sør-Noreg (Leknes 2016, 37). Urbaniseringa fører til at interessekampen om jorda tilspissar seg. Dei bynære kommunane har behov for fleire bustader, meir jernbane og veg, fleire skular, barnehagar og sjukeheimar.

Stortinget vedtok i 2015 at ein ikkje skal omdisponera meir enn 4000 dekar¹ dyrka jord årleg i Noreg. Det vil seia at under 4000 dekar, eller mål, skal få løyve til å byggjast ned frå landbruksjord til andre føremål. Dette målet skal ein nå gradvis innan 2020 (Næringskomiteen 2015, 5). Dette nasjonale målet er det opp til kommunane å iverksetja. Det er kommunane som vedtek arealplanar som avgjer korleis arealet deira skal sjå ut. Det er lokalpolitikarane som må vega dei ulike omsyna opp mot kvarandre. I 2015 vart det omdisponert om lag 6300 dekar i Noreg, noko som kan tyda på at andre omsyn ofte vert vekta tyngre enn matproduksjon.

Utgangspunktet for oppgåva er dette gapet mellom det nasjonale målet og den lokale forvaltinga av jordressursane. Sjølv om høg befolkningsvekst og urbanisering er faktorar som fører til omdisponering av jord, er dette framleis eit politisk val. Men politikkenes rolle i den lokale forvaltinga av jordressursane er lite forska på tidlegare, difor er problemstillinga for oppgåva:

Kva rolle spelar partipolitikken i forvaltinga av norske jordressursar?

¹ Éin dekar utgjer 1000 kvadratmeter. Éin fotballbane er om lag 7,14 dekar. Med andre ord skal Noreg innan

1.2 Kvifor dette temaet?

Matjord er interessant både ut frå eit sikkerheitspolitisk og klimapolitisk perspektiv. Dei to heng saman. På verdsbasis forsvinn det om lag 100 millionar dekar produktiv jord årleg. Dei viktigaste årsakene er erosjon som fylgje av overbeiting, feil dyrkingsmåte, hogst og klimaendringar, i tillegg til nedbygging og forureining (Krogstad og Jenssen 2015). Klimapanelet til FN har slått fast at klimaendringar trugar global matproduksjon, særleg i område som er utsette for tørke. Panelet finn at alle aspekt ved matsikkerheit, frå tilgangen på mat til stabiliteten i pris, potensielt vert påverka av klimaendringane (Porter 2014, 488).

Klimaendringane gjer med andre ord verdas matforsyning meir sårbar. Ved fleire høve dei siste åra har avlingssvikt i viktige område pressa prisane opp på den internasjonale marknaden. Ifølgje Forsvarets Forskingsinstitutt er det handterbart for velstående land som Noreg så lenge marknaden fungerer, men i krisesituasjonar har det vist seg at mange land iverkset tiltak for å sikra eigen befolkning (FFI 2015, 3). Den norske sjølvforsyningsgraden ligg på under 40 prosent, dersom ein berre ser på matforbruket som vert produsert i Noreg på norske fôrressursar (Eldby og Smedshaug 2015, 8).² Difor er ein nokså avhengig av å importera ei rekke viktige matvarer. Direktoratet for samfunnssikkerheit og beredskap (DSB) føreslår som eit av tiltaka i rapporten «Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning» frå januar 2017 at jordvernpraksisen er restriktiv: «Av beredskapshensyn bør det utvises tilbakeholdenhet med å godkjenne omdisponering av dyrket og dyrkbar jord i områder som er gunstige for landbruksproduksjon.» (DSB 2017, 6)

Dei siste åra har det pågått ein jordverndebatt i Noreg. Stortinget, ved Næringskomiteen, bad regjeringa i april 2014 om å fremja forslag til ein jordvernstrategi. Den nasjonale jordvernstrategien til regjeringa var ein del av jordbruksoppgjeret 2015. I Næringskomiteen si innstilling til jordvernstrategien, poengterer komiteen at nedbygging av matjord i all hovudsak er ein irreversibel prosess, at matjord er ein avgrensa ressurs i Noreg, og at jordvern difor er svært viktig. På bakgrunn av dette bad komiteen om at det nasjonale jordvernålet vart stramma inn til maksimalt 4000 dekar per år innan 2020, sjølv om regjeringa i forslaget sitt til jordvernstrategi ville oppretthalda målet på 6000 dekar (Næringskomiteen 2015, 5).

² Sjølvforsyningsgraden handlar om kor stor andel av forbruket som kjem frå norsk produksjon. Dekningsgraden (sjølvforsyningsgraden medrekna eksport) og sjølvforsyningsevna (omlegging av kosthald og produksjon for å få maksimalt ut av nasjonale ressursar) er høgare (Eldby og Smedshaug 2015, 9).

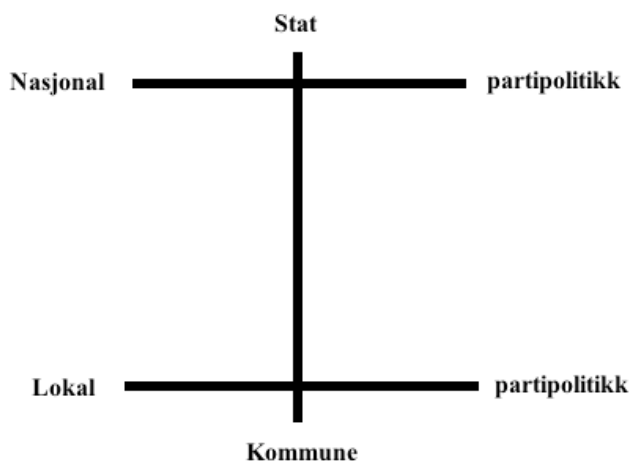
Jordvernmålet er fatta på nasjonalt nivå, men det er dei norske kommunane som skal sørgja for å nå måla. Kommunestyre rundt omkring i landet har ikkje nødvendigvis dei same måla som Stortinget har. Som nemnd har særleg bykommunar som opplever befolkningsvekst og urbanisering, eit stort behov for til dømes fleire bustader. Denne konflikten mellom dei politiske målsetnadane på nasjonalt og lokalt nivå, er noko av det som gjer forvaltning av jordressursar til eit statsvitskapleg interessant tema.

Som Skog og Steinnes (2016) syner er omdisponering av jord i stor grad drive av urbanisering i sentrale kommunar. Men ikkje alt kan forklarast av kommunens sentralitet og befolkningsvekst. Asplan Viak understreker i rapporten «Tiltak for å styrke jordvernet» at det i arealsaker «finst et stort politisk skjønn» (2015, 4). Det er dette politiske skjønnet eg vil dykka ned i og forstå betre.

Forvaltning av jord er ikkje eit ukjend tema innan fagområde som geografi, naturforvaltning og byforskning, men det er få statsvitskaplege studiar som tar det for seg. Partipolitikkens rolle i forvaltninga av jordressursar er ikkje tidlegare studert systematisk med både kvantitativ og kvalitativ metode. Difor vil denne oppgåva delvis vera av hypotesegenererande art. Lijphart (1971, 692) skriv om den hypotesegenererande studien at den startar med ein vag idé om moglege hypotesar, og freistar å formulera definitive hypotesar til å testa seinare på eit større antal case. Dei vage ideane om moglege hypotesar vert i denne oppgåva danna på bakgrunn av teoriar om fleirnivådemokratiet. George og Bennett (2005, 75) meiner at casar som er vald med dette føremålet kan identifisera nye variablar. Dét håpar eg denne oppgåva kan bidra med.

1.3 Korleis svara på problemstillinga

For å undersøka partipolitikkens rolle i forvaltninga av jordressursar, har eg nytta fire ulike datakjelder. Med utgangspunkt i figur 1 skal eg forklara korleis og kvifor.



Figur 1 Oversikt over konfliktdimensjonane i oppgåva.

Fyrst skal eg finna ut kor stort handlingsrom lokalpolitikarar har til å lata politikken sin spela seg ut lokalt. Difor kartlegg eg korleis staten handhevar jordvernet gjennom lover og reguleringar som kommunane må ta omsyn til. Dette utgjer den vertikale linja mellom stat og kommune i figur 1. Ettersom eg finn at styringsverkemidla er milde og styringssignala er blanda, utleier eg den fyrste hypotesen om at partipolitiske skiljelinjer bør koma til syne i forvaltinga av jordressursar.

Deretter undersøker eg kva partipolitiske skiljelinjer som kan tenkjast å prega partias syn på forvaltning av jordressursar. Delvis basert på Reitan og Holm (2012) sin analyse av partipolitiske konfliktlinjer innanfor skogvern, forventar eg at partias jordvernpolitikk baserer seg på deira plasseringa deira langs ein jordbruksideologisk akse og ein kommuneideologisk akse. Den jordbruksideologiske aksene går frå mest til minst villig til å regulera den private eigedomsretten på landbrukseigedomar. Den kommuneideologiske aksene går frå minst til mest villig til å desentralisera avgjerslemakt i arealpolitikken.

Den fyrste datakjelda er partias partiprogram for perioden 2013 – 2017, som eg gjer ein innhaldsanalyse av for å finna ut korleis partia plasserer seg jordbruksideologisk og kommuneideologisk. Dette utgjer den øvste av dei to horisontale linjene i figur 1, den nasjonale partipolitikken.

Den andre datakjelda mi er også relatert til den nasjonale partipolitikken, for gjennom eit spørsmål i surveyundersøkinga Norsk Medborgarpanel (NMP) undersøker eg korleis respondentane fordeler seg i jordvernspørsmål. Eg krysstabulerer spørsmålet om jordvern opp

mot kva respondentane ville ha røysta dersom det var Stortingsval i morgon, og finn at veljarane fylgjer same plassering langs den jordbruksideologiske aksa som partia dei ville ha røysta på.

Deretter undersøker eg om dei to skiljelinjene er synlege i korleis kommunane faktisk forvaltar jordressursane. Er det slik at nokre parti omdisponerer mindre jord enn andre når dei sit med makta i ein kommune? Dette er relatert til den nedste horisontale linja i figur 1, lokal partipolitikk. For å finna ut av dette nyttar eg statistikk over kor mykje jord som vart omdisponert i alle landets kommunar i kommunestyreperioden 2011 – 2015. Eg testar om den jordbruksideologiske og den kommuneideologiske konfliktlinja har ein statistisk signifikant effekt på kor mykje jord som blir omdisponert, kontrollert for fleire geografiske variablar som påverkar presset på jorda.

Desse kommunedata viser at det *er* ein liten skilnad mellom partia, men retningane eg predikerte ut frå hypotesane knytt til jordbruksideologi og kommuneideologi, er feil. Og effektane er ikkje statistisk signifikante. Funnet er med andre ord at dei to partipolitiske skiljelinjene ikkje har ein effekt på den lokale forvaltinga av jordressursane. Med utgangspunkt i dette funnet, er det behov for ein komparativ casestudie som kan forklara kvifor det er slik at partipolitikken har mindre enn forventa å seia.

Dei to kommunecasane eg samanliknar vert vald ut frå eit Most Similar Systems Design (MSSD) som krev at dei to kommunane er så like kvarandre som mogleg på ei rekke variablar, utanom avhengig variabel, i dette tilfellet omdisponering av jord. I tillegg til å ha omdisponert ulik mengd dyrka jord i kommunestyreperioden 2011 – 2015, forsøkte eg også å finna kommunar som uttrykte den manglande effekten av partipolitikk. Det fann eg i Spydeberg og Hobøl, der Hobøl over to kommunestyreperiodar har omdisponert om lag hundre dekar dyrka jord til bustadføremål, medan Spydeberg har omdisponert svært lite. Dette til trass for at begge kommunane har blitt styrt av ein raudgrøn og ein sentrumsblå samarbeidskoalisjon.

I Spydeberg og Hobøl intervjuar eg lokalpolitikarar, planadministrasjonen og andre som jobbar tett på jordvernspørsmål på ein dagleg basis. Målet med intervjuar var å undersøka partipolitikkenes rolle lokalt, og finna ut kva som kunne forklara kvifor dei to kommunane har omdisponert ulik mengd, trass i at dei er så like elles. Eg ville finna ut kva mekanismar som er

i spel når det på kommunalt nivå vert avgjort at matjord heller skal nyttast til andre føremål enn å dyrka mat. Her finn eg at både lokalpolitikarane og andre som jobbar med jordvern, oppfattar partipolitikken som viktig når det kjem til jordvern. I deira auge plasserer partia seg slik den jordbruksideologiske konfliktlinja predikerte. Likevel er det mange andre lokale forklaringar utan partipolitisk innhald, som ser ut til å vera avgjerande i forvaltinga av jordressursane.

Desse fire datakjeldene, som eg kallar partidata, individdata, kommunedata og intervjudata, legg grunnlaget for å gå både i breidda og i djupna på partipolitikken sin rolle i forvaltinga av norske jordressursar.

1.4 Oversikt over oppgåva

I kapitel 2, *Teoretisk rammeverk og institusjonalisering av jordvernet*, vert jordvern i Noreg introdusert grundigare før eg plasserer det i eit fleirnivåperspektiv. Eg undersøker kor stort det lokale handlingsrommet er i arealpolitikken ved å sjå nærare på det norske planregimet og styringsverktøya til staten. Teoriar knytt til fleirnivådemokrati vert lagt fram, og ut frå desse formulerer eg tre hypotesar for kva eg vil finna i analysen.

Kapitel 3, *Data og metode*, inneheld ei grunngiving for å nytta ei fleirmetodetilnærming i oppgåva. Vidare skildrar eg dei fire datakjeldene og metoden eg skal nytta for å analysa dei. Eg diskuterer metodiske utfordringar knytt til dei ulike datakjeldene. Under kommunedata operasjonaliserer eg alle variablane som inngår i regresjonsanalysane. Vidare vert val av case grunngitt og feltarbeidet skildra.

Kapitel 4, *Analyse*, er strukturert på same vis som kapitel 3, etter dei fire datakjeldene. Under partidata plasserer eg partia langs ein jordbruksideologisk og kommuneideologisk akse. Under individdata krysstabulerer eg jordvernsspørsmålet i Norsk Medborgarpanel med respondentanes partipreferansar. Resultata frå regresjonsanalysane vert lagt fram under kommunedata, og her diskuterer eg også om regresjonsføresetnadane er brotne. Intervjudata er delt mellom forklaringar som ser på omdisponering knytt til partipolitikken, og andre forklaringar. Under kvar av datakjeldene diskuterer eg funna opp mot teorien.

I kapitel 5, *Diskusjon og konklusjon*, løftar eg opp tre overordna vurderingar og diskuterer desse. Vurderingane byggjer på diskusjonane undervegs i analysekapitelet. I tillegg kjem ein kort refleksjon rundt den interne validiteten, før eg konkluderer og kjem med oppmodingar til framtidig forskning på temaet.

2. Teoretisk rammeverk og institusjonalisering av jordvernet

Dette kapitelet tar for seg konfliktlinjer om jordvern mellom stat og kommune, og mellom partia på statleg og kommunalt nivå. Teoriane eg nyttar for å forstå desse forholda er knytt til forståinga av Noreg som eit fleirnivådemokrati der demokratiet spelar seg ut på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Det fyrste me ser på i dette kapitelet er korleis jordvernet kan forståast i eit slikt fleirnivåperspektiv (2.1). Her legg eg fyrst fram litt meir bakgrunnsinformasjon om jordvern i Noreg, før eg plasserer saksområdet i fleirnivådemokratiet. Deretter vil eg sjå på konflikten om jordvern mellom stat og kommune (2.2). For å få ei forståing for kor stort det politiske handlingsrommet er på lokalt plan, og om me har grunn til å forventa at partipolitikken spelar seg ut, er det naudsynt å få ein oversikt over styringsverktøya staten har innanfor det norske planregimet. Staten har ei rekke politiske og juridiske verkemidla som er relevante for jordvernet. Desse skal eg diskutera med utgangspunkt i kor harde dei er, og kor hard bruken av dei er. Deretter formulerer eg ein hypotese basert på konflikten mellom stat og kommune. I 2.3 ser eg nærare på konflikten om jordvern mellom partia, og formulerer to hypotesar basert på dei to konfliktlinjene ein kan forventa å finna att i partias forvalting av jordressursane.

2.1 Jordvern i eit fleirnivåperspektiv

Før eg plasserer jordvern i eit fleirnivåperspektiv, kjem fyrst litt kort bakgrunnsinformasjon om temaet.

2.1.1 Jordvern i Noreg

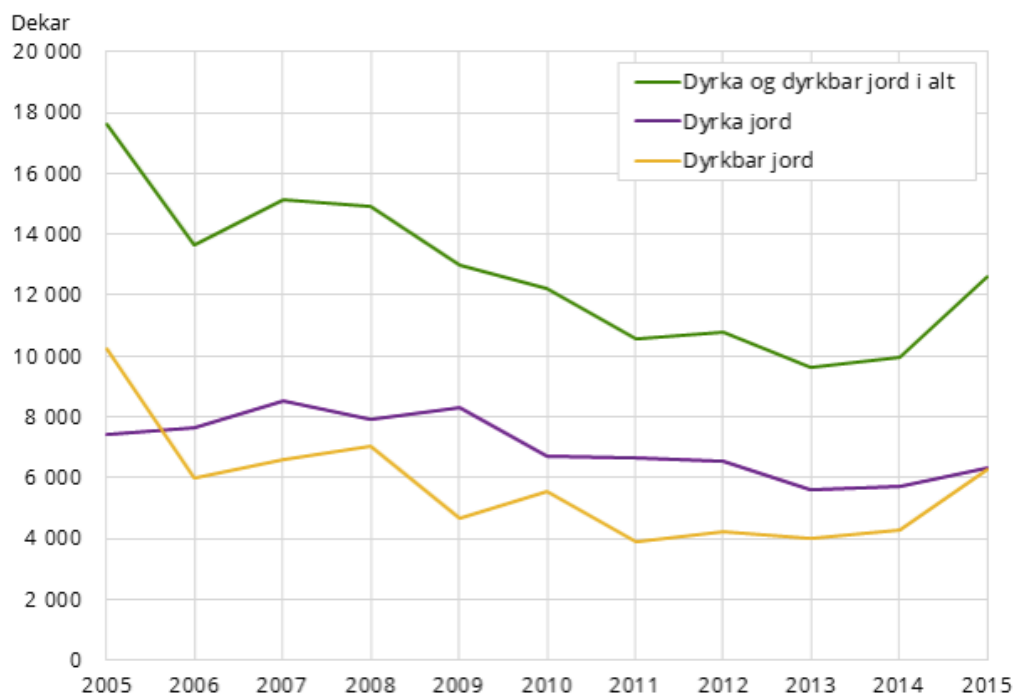
Den norske landbrukspolitikken har fire hovudmål: Matsikkerheit, landbruk over heile landet, auka verdiskaping og berekraftig jordbruk. Desse fire måla vart slått fast i dei raudgrøne si landbruksmelding, «Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords» (Landbruks- og matdepartementet 2011, 14-15). Den nye landbruksmeldinga til regjeringa Solberg, «Endring

og utvikling, en framtidsrettet jordbruksproduksjon», vidarefører måla med den norske landbrukspolitikken (2017, 9-10).

Ifølgje regjeringas definisjon av jordvern handlar det om å sikra dagens befolkning samt våre etterkomarar moglegheita til å dyrka eigen mat på eiga jord (regjeringa 2017b). Jordvern er eit arealpolitisk mål, som er nedfelt i plan- og bygningslova § 3-1, og i jordlova. Indirekte er det også eit jordbrukspolitisk mål, ettersom to av dei landbrukspolitiske måla, matsikkerheit og landbruk over heile landet, avhenger av at det finst jordressursar tilgjengeleg i heile landet.

Avhengigheitsforholdet mellom tilgang på jord og jordbrukspolitikken går begge vegar; jordbrukspolitikken som til ei kvar tid vert ført, påverkar grunneigars vilje til å selja eigedomen sin. Ifølgje tilstandsrapporten til Norsk Institutt for Bioøkonomi (NIBIO) frå 2016 har talet på jordbruksbedrifter gått ned frå 99 400 i 1989 til om lag 42 000 i 2015. Samstundes vert jordbruksareala på dei bruka som er i drift, stadig større. I 1999 var det i gjennomsnitt 147 dekar jordbruksareal per bruk, medan gjennomsnittsarealet i 2015 var 234 dekar. Av dette var om lag 44 prosent leigejord. Trenden er at produksjonen vert konsentrert om færre jordbruksbedrifter, utan at det samla produksjonsvolumet går ned (Knutsen 2016, 24). At produksjonsvolumet ikkje går ned, handlar også om ein produktivitetssauke i jordbruket. I perioden 1990-2009 dobla norske bønder arbeidsproduktiviteten sin (Hegrenes 2010, 19). Det vil seia at kvar bonde i 2009 produserte dobbelt så mykje mat per årsverk som ein bonde gjorde i 1990. Rønning og Lie (2012, 7) finn at avstanden mellom bøndene si inntekt frå jordbruket og gjennomsnittleg løn per årsverk i Noreg aukar i same periode.

Sidan andre verdskrig er minst 1,2 millionar dekar dyrka og dyrkbar jord blitt omdisponert til andre føremål. I gjennomsnitt utgjer det 19 000 dekar i året (Regjeringa 2017a). I 2004 vart det vedteke at den årlege omdisponeringa skulle reduserast til under 6000 dekar dyrka jord årleg. Målet vart fyrste gong nådd i 2013 (Regjeringa 2017a). Men som figur 2 viser: I 2015 auka omdisponeringa av dyrka jord att (SSB 2016a). Og det til trass for at Stortinget i desember 2015 vedtok eit meir ambisiøst jordvernmål om å omdisponera under 4000 dekar innan 2020 (Næringskomiteen 2015, 5).



Figur 2 Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord 2005 - 2015 (SSB 2016a).

Matjorda fordeler seg svært ulikt frå kommune til kommune. Dei 20 kommunane som toppa statistikken over mest omdisponering av dyrka jord i løpet av sjuårsperioden 2007 – 2013, omdisponerte til saman 34 prosent av total omdisponert dyrka jord. Dei tre kommunane som omdisponerte mest, stod åleine for 10 prosent av omdisponert dyrka jord i perioden. Felles for desse kommunane er at dei ligg i områder med svært gode vilkår for jordbruk, men også med stort utbyggingspress (Regjeringa 2015, 117-8).

2.1.2 Det norske fleirnivådemokratiet

Fleirnivådemokrati er eit omgrep som skildrar eit system der demokratisk valde institusjonar, forvaltingsoppgåver og avgjerslemyndigheit er lagt til fleire geografiske nivå (Reitan, Saglie og Smith 2012, 10). Fleirnivådemokrati er nært knytt til *fleirnivåstyring*, eit omgrep definert som eit system av kontinuerleg forhandling mellom avgjersletakarar på ulike territorielle nivå – overnasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt (Hooghe og Marks 2003, 234).

I Noreg føregår det på den eine sida samarbeid og forhandling mellom det nasjonale og det lokale nivået. På den andre sida er forholdet mellom dei ulike styringsnivåa er også prega av spenningar mellom omsynet til lokalt sjølvstyre og demokrati, og til effektiv oppfylgning av nasjonal politikk (Reitan mfl. 2012, 10-11).

Desentralisering av forvaltning og politisk avgjerslemyndigheit, er noko alle partia på Stortinget tar til orde for i meir eller mindre grad, men i den andre maktutgreiinga fann Østerud, Engelstad og Selle (2003) at den lokale autonomien har blitt stadig meir avgrensa gjennom meir standardiserte krav til kommunane. Deira rolle som iverksetjar av statleg politikk har fått trongare rammer (Østerud mfl. 2003, 107). Målet med meir detaljert statleg styring er at det offentlege tenestetilbodet skal vera likt for alle i heile landet (Østerud mfl. 2003, 114). Alternativt kan ein, ifølgje Reitan, Saglie og Smith (2012, 17), forstå utviklinga av eit meir knebla lokalt sjølvstyre som eit resultat av at sektorinteresser har fått gjennomslag i den nasjonale politikken. Jordvern er ei sektorinteresse som har fått auka merksemd dei siste tiåra. Om det har ført til at meir detaljerte reguleringar og innskrenking av kommunanes handlingsrom, skal me sjå på i «2.2.1 Styringsverktøya til staten».

Ofte vil det vera ein motsetnad mellom internasjonale og nasjonale forventningar om å verna ein naturressurs, og dei lokale behova for å ta i bruk desse naturressursane (Reitan og Holm 2012, 167). Staten har interesse av å verna god matjord, ettersom matsikkerheit både er eit jordbrukspolitisk og sikkerheitspolitisk mål. For å nå det nasjonale målet om å omdisponera under 4000 dekar dyrka jord innan 2020, er staten avhengig av kommunane. Men kommunane har eigne mål knytt til si eiga utvikling. Kommunen tener meir på utbygging og næringsverksemd enn å verna områda. Nye bustader og arbeidsplassar kan gjera kommunen meir attraktiv å flytta til, noko som gagnar kommunen i form av auka skatteinntekter. Lokaldemokratiet har såleis to rollar som ikkje er lette å kombinera: På den eine sida er kommunane eit verkemiddel for iverksetjing av nasjonal politikk, på den andre sida har dei ei interesse i å fatta avgjersler i tråd med lokalpolitiske mål og interesser (Reitan og Holm 2012, 167).

Det er ikkje berre kommunane og staten som har interesser knytt til jordressursane. Dette handlar om grunneigars moglegheit til å omsetja eigedomen sin fritt, om utbyggjars moglegheit til å skapa bustader og arbeidsplassar, og om kommunens moglegheit til å auka skatteinntektene sine. Det handlar om innbyggjarars interesser av eit levande kulturlandskap på den eine sida, versus meir bystruktur på den andre sida. Det handlar om identitet som bygd eller by, og det handlar ikkje minst om statens innblanding i det lokale sjølvstyret for å nå nasjonale mål. Jordvernspørsmålet går, som me skal sjå i «2.3 Partipolitiske konflikhtar om jordvern», rett til kjernen i dei politiske partias ideologiar. Særleg skal me sjå på synet på

statlege reguleringar av den private eigedomsretten, og synet på lokaldemokratiets utstrekning.

Ettersom Noreg er eit fleirnivådemokrati der politikk spelar seg ut både lokalt, regionalt og nasjonalt, og ettersom partia har ulike ideologiar som kan knyttast til forvaltinga av jordressursane, er det grunn til å forventa konflikt om jordvern langs to dimensjonar: Mellom stat og kommune (2.2), og mellom dei politiske partia (2.3) slik figur 1 teikna opp.

2.2 Konflikt om jordvern mellom stat og kommune

Nokre politiske område vil vera meir sårbare for konflikt mellom nasjonale og lokale omsyn enn andre. Ifølgje (Reitan, Saglie og Smith 2012, 24) er naturvern og arealplanlegging to område der nasjonale og lokale mål ofte står i motsetnad. Jordvern er begge deler. Når konfliktpotensialet mellom nasjonalt og lokalt nivå er stort, aukar behovet for sterk styring frå nasjonalt hald (Reitan, Saglie og Smith 2012, 23-24).

Forholdet mellom statlege og kommunale institusjonar står sentralt i all forvalting av naturressursar. I si typologisering av miljøproblem, skil Naustdalslid (1992) mellom to dimensjonar, slik figur 3 viser. Den fyrste dimensjonen tar for seg i kva grad miljøproblema vert *skapte* konsentrert eller spreidd. Medan nokre miljøproblem har klart avgrensa kjelder som er lette å identifisera (rute A og C, figur 3), vil andre miljøproblem vera vanskelegare å avgrensa i tid og rom (rute B og D, figur 3). Den andre dimensjonen ser på i kva grad skadane frå miljøproblema *fordeler* seg konsentrert eller spreidd (Naustdalslid 1992, 40).

		Problemgenerering	
		Konsentrert	Spreidd
Fordeling av miljøskadar	Konsentrert	A: Lokale problem	B: Problem som har spreidd opphav, men konsentrert konsekvensar
	Spreidd	C: Lokalt genererte problem med spreidde ulemper	D: Diffust opphav, regionale eller globale ulemper

Figur 3 Ulike typar miljøproblem (Naustdalslid 1992, 41).

Omdisponering av jord er ikkje eit miljøproblem på same vis som forureining frå ein fabrikk, eller klimagassutslipp frå biltrafikk til dømes, men det gir likevel meining å bruka denne typologiseringa fordi goda og ulempene ved ivaretaking av jordressursar er skeivt fordelte på styringsnivåa. Goda ved ei streng forvaltning gagnar matsikkerheita til den norske befolkninga, medan goda ved omdisponering i all hovudsak vil tilfalla private og kommunale interesser.

Jordvern kan plasserast i rute C i figur 3, då omdisponering av jord skjer lokalt, medan konsekvensane på sikt vil kjennast nasjonalt og potensielt globalt. Dersom dei kommunane som har god matjord der ein kan produsera korn, vel å omdisponera denne jorda til bustader, veg og andre føremål, vil konsekvensane vera lågare sjølvforsyning for heile den norske befolkninga. Det vil auka behovet for å importera matvarer, og såleis leggja ytterlegare press på den globale matproduksjonen som allereie er sårbar på grunn av klimaendringane.

Ein kan også utvida «gode»-omgrepet til å omhandla andre gode frå jordbruket enn mat, til dømes kulturlandskap. Her kan det argumenterast for at omdisponering i større grad får lokale konsekvensar, då omdisponering kan føra til at lokalbefolkninga mistar rekreasjonsareal. Dersom ein legg til grunn denne forståinga av jordbruksareal som eit gode for lokalbefolkninga, endrar omdisponering av jord karakter og kan plasserast i rute A i figur 3. Men eit fjellområde som husdyr har beita og laga stiar på, vil vera fritt tilgjengeleg for andre enn dei som bur i kommunen, og ber difor karakter av å vera eit fellesgode, noko som gjer at omdisponeringa framleis høyrer heime i rute C i figuren over ulike typar miljøproblem.

Sjølv om verknadane av dei lokale handlingane vert kjende nasjonalt og globalt, ligg avgjerslemakta i stor grad til kommunane. Ifølgje Falleth og Hovik (2009) vil desentralisering av avgjerslemakt vera meir effektivt enn sentralisering i situasjonar der avgjerslene som vert tekne ikkje har noko effekt utanfor kommunen. Når lokale aktørar må bera kostnaden av ein politikk som er til fordel for det nasjonale eller globale samfunnet, er det derimot sannsynleg at desentralisering av myndigheit vil vera ineffektivt (Falleth og Hovik 2009, 222-3). Sjølv om jordvern i større grad gagnar det nasjonale samfunnet enn kommunen, ligg avgjerslemakta i all hovudsak til det lokale nivået. Falleth og Hovik (2009, 222) finn at naturvern i liten grad er institusjonalisert på det lokale nivået, noko som gjer at mykje vert opp til lokalpolitikarane.

2.2.1 Styringsverktøya til staten

For å finna ut kor stort handlingsrom lokalpolitikarane eigentleg har til å lata partipolitikken spela seg ut, skal me no sjå på kva styringsverktøy staten har på jordvern. Eg vil drøfta kor harde desse styringsverktøya er, og kor hard bruken av dei er.

Ein måte å analysere korleis offentleg politikk blir til er å sjå politikktutforminga som ein politisk syklus. Denne kan delast i agendasetting, formulering av politikken, godkjenning av politikken, implementering, og evaluering (Knill og Tosun 2014, 338-9). Denne oppgåva ser på forholdet mellom formuleringa av politikken og implementeringa av denne, ettersom det nasjonale nivået vedtar lovene og fastlegg rammene for arealforvaltinga, medan kommunane står for forvaltinga av politikken. Når lokale myndigheiter står for iverksetjinga av politikk som er utforma på nasjonalt nivå, er det snakk om vertikal implementering (Knill og Tosun 2014, 341).

For å finna ut kor stort det lokale handlingsrommet er i jordvernsaker, eller graden av top-down-styring, vil eg drøfta lovverket og styringsverkemidla som vedkjem jordvernet opp mot Christopher Hood sitt «NATO-scheme», som oppsummerer fire grunnleggjande ressursar som regjeringar kan henta styringsverkemiddel frå (Hood 1983, 4). Signy Irene Vabo (2012, 100) har omsett NATO-verkemidla til informasjon, reguleringar, finansar og organisasjon (høvesvis Nodality, Authority, Treasure, Organisation).

Styringsinstrument som inngår under «informasjon» vil vera rettleiing, utdanning, normative oppmodingar og kjenslemessig overtaling. Reguleringar handlar om å forby, forlanga, garantera og dømme. Finansar omfattar alle typar materielle gode som ein kan gje eller ta vekk. Organisasjon viser til kunnskap, fysisk eigedom, utstyr og andre ressursar myndigheitene kan ta i bruk (Vabo 2012, 100-1).

Ein kan vidare skilja mellom harde og mjuke styringsverkemiddel, alt etter kva potensialet er for bruk av tvangsmakt. Vabo (2012, 101-2) skil mellom informasjon og finansar som generelt sett mindre tvingande styringsverkemiddel enn reguleringar og organisasjon. For å gjera kategoriseringa endå meir spesifikk, skil ein også mellom hard og mjuk *bruk* av styringsverkemidla (Vabo 2012, 102). Figur 4 illustrerer klassifiseringa av dei fire typane av styringsverkemiddel, deira grad av tvang, og døme på mjuk og hard bruk av kvart av verkemidla.

Grad av tvang i <i>type</i> styringsverkemiddel		Grad av tvang i <i>bruken</i> av styringsverkemiddelet	
		<i>Mjuk</i>	<i>Hard</i>
<i>Mjuk</i>	Informasjon	Konkurransen	(Monopol)
	Finansar	Rammetilskot	Øyremerkte tilskot
<i>Hard</i>	Reguleringar	Ikkje-bindande	Bindande
	Organisasjon	Indirekte handling	Direkte handling

Figur 4 NATO-modell over statlege styringsverkemiddel (Vabo 2012, 102).

Norsk rett om bruk av areal byggjer på to grunnprinsipp. Det eine er utstrekkt privat eigedomsrett til grunnareala. Det andre er at bruken av areala og forminga av ytre omgivnader er ei offentleg sak. Eigedomsretten til areal og naturressursar gir handlefridom for eigaren, men berre innanfor dei rammene myndigheitene set (Bugge 2011, 171). Rammene myndigheitene set for arealbruken består mellom anna av ei rekke lover. Dei to viktigaste for jordvernet sin del, plan- og bygningslova og jordlova, skal me sjå på under. Lover går inn under *reguleringar* i NATO-modellen (figur 4), og er altså eit harde styringsverktøy.

Plan- og bygningslova

Det er i all hovudsak plan- og bygningslova (PBL) som definerer korleis norsk areal til ei kvar tid ser ut. Plansystemet i PBL kan seiast å vera den viktigaste mekanismen samfunnet har for fordeling av gode og byrder knytt til bruk av areal. Ein arealplan avgjer korleis ein grunneigar kan bruka eigedomen sin, og dimed også kva økonomisk verdi denne har (Bugge 2011, 172).

I den reviderte utgåva av PBL av 2008, vart berekraft introdusert som eit viktig omgrep. Lovas overordna føremål skal vera å fremja bærekraftig utvikling «til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjonar» (2008, § 1-1). Interesseavveginga skal skje i eit framtidsretta perspektiv (Bugge 2011, 175). Ifølgje Aarsæther (2012, 65) er lova slik sett ikkje politisk nøytral, då ho er forankra i eit tydeleg miljøpolitisk og framtidsretta engasjement. Når det kjem til jordvern spesielt, nemner § 3-1 b i PBL dette omsynet. Paragrafen slår fast at planlegging etter lova skal sikre jordressursane, kvalitetar i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljø (PBL 2008, § 3-1).

Ifølgje Vabo (2012, 103) vil lover, særleg i den grad desse gir spesifikke rettar, representera ein typisk hard bruk av reguleringar. Dersom reguleringane vert fylgde opp med tilsyn, kontroll og sanksjonar, hardnar styringa ytterlegare (Vabo 2012, 103). PBL etablerer spelereglane og prosedyrane, men seier lite om plananes innhald (Bugge 2011, 176). Plan- og bygningslova set ei rekke mål for planlegginga, men alle arealplanar må verta politisk vedtekne. Ifølgje Asplan Viak, som utarbeida rapporten «Tiltak for å styrke jordvernet» på oppdrag frå Landbruks- og matdepartementet (LMD), er det rom for ganske fritt skjønn:

Arealdisponeringen i landet fastsettes hovudsakelig gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Alle planene vedtas politisk, og innenfor lovens rammer er det rom for et ganske fritt skjønn. Hvor tungt jordvernet skal vektas i planavveininger er et politisk valg (Gunnufsen, Øvrum og Nordal 2015, 4).

Jordlova og andre lover som vedkjem landbrukseigedomar

Jordlova (1995) uttrykkjer at ressursane skal disponerast ut frå behova til framtidige generasjonar. § 9 seier at «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». Ifølgje Landbruks- og matdepartementet (2013, 8) er føremålet med omdisponeringsforbodet å verna produktive areal og jordsmonnet.

Definisjonen av dyrka jord er fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite. Fulldyrka jord er jordbruksareal som er dyrka til vanleg pløydjupn, og kan verta nytta til åkervekstar eller til eng, og som kan verta fornya ved pløying. Overflatedyrka jord er jordbruksareal som for det mest er rydda og jamna i overflata, slik at det er mogleg med maskinell hausting. Innmarksbeite er jordbruksareal som kan verta nytta som beite, men som ein ikkje kan hausta maskinelt (LMD 2013, 9). Som nemnd i innleiinga er berre tre prosent av landarealet til Noreg dyrka jord. Éin tredel av denne dyrka jorda er fulldyrka jord som kan brukast til å produsera korn, poteter og grønsaker. Denne jorda er blitt redusert, men det totale jordbruksarealet i Noreg har auka dei siste 25 åra fordi det er blitt meir innmarksbeite (Regjeringa 2017b).

I tillegg til tre prosent dyrka jord, har Noreg om lag fire prosent dyrkbar jord (Mathiesen 2014, 11). Definisjonen av dyrkbar jord er areal som ikkje er fulldyrka, men som kan verta

fulldyrka til lettbrukt eller mindre lettbrukt fulldyrka jord, og som held krava til klima og jordkvalitet for plantedyrking (LMD 2013, 9).

Medan plan- og bygningslova er ei prosesslov som legg ei rekke normative føringar, har jordlova eit mykje hardare og tydelegare språk: «dyrka jord *må* ikkje brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon» (1995). I utgangspunktet verkar ikkje denne ordlyden å opna for særleg mykje skjønn, men i same paragraf som forbodet står skrive, vert det lagt til at «Departementet kan i særlege høve gi dispensasjon dersom det etter ei samla vurdering av tilhøva finn at jordbruksinteressene bør vika» (jordlova 1995, § 9).

Noko som også nyanserer inntrykket av jordlova som hard bruk av *reguleringar* i NATO-skjemaet, er rundskriv M-1 frå LMD 1. juli 2013 angående ei endring i § 12, delingsforbodet, i jordlova. Delingsforbodet inneber at grunneigar må søka myndigheitene om tillating til å dela frå eller skilja ut tomter frå ein landbrukseigedom. I rundskrivet går det fram at føremålet med endringa i § 12 er å gi auka lokalt handlingsrom til kommunen, slik at det vert enklare å dela frå dersom søknaden gjeld frådeling til tilleggsjord eller busetnad (LMD 2013, 3). Trass modifiseringa rundskrivet legg opp til, er det framleis slik at alle frådelingar må verta godkjende av myndigheitene (Rysstad 2013, 9). Likevel skyv rundskrivet meir makt over til lokaldemokratiet, og er med og mjukar opp jordlova.

Eit anna moment som ein kan tolka som ei oppmjuking av jordlova, er føresetnaden om at forbodet berre kjem til bruk dersom arealet ein ynskjer å omdisponera kan gje grunnlag for jordbruksproduksjon (LMD 2013, 9). Rundskriv M-1 frå LMD slår fast at det objektivt sett må liggja til rette for jordbruksproduksjon. I tillegg må denne produksjonen samstundes vera av eit visst omfang, anten for sal eller for eige bruk. I tillegg kan det vurderast om eigedomen ligg i eit typisk jordbruksområde (LMD 2013, 9). Kva som er «eit visst omfang» og kva som er eit «typisk jordbruksområde» er også gjenstand for skjønn.

I tillegg til omdisponeringsforbodet og delingsforbodet, slår jordlova (1995, § 8) fast at eigaren av ein landbrukseigedom har driveplikt: «Jordbruksareal skal drivast.» Denne driveplikta kan også oppfyllast ved at arealet vert leigd bort som tilleggsjord til ein anna eigedom (jordlova 1995, § 8). Som nemnd under 2.1.1 er 44 prosent av jordbruksarealet som vert drive i Noreg i dag leigejord.

Den siste lova eg skal nemna her, er konsesjonslova av 1974. Denne innførte grenser for kor høg pris landbrukseigedomar kan verta omsette for. Prisen på landbrukseigedomar skal vera basert på ei vurdering av kva avkastning eigedomen har når den vert brukt til landbruksføremål (Rysstad 2013, 10). I praksis vil det seia at attraktive landbrukseigedomar som ligg i område med høg befolkningsvekst, får ein lågare pris enn kva marknaden eigentleg er villig til å gje. Konsesjonslova § 6 fastset også ei buplikt på landbrukseigedomar. Det tyder at alle som kjøper ein konsesjonspliktig eigedom, må bu på eigedomen i fem år (konsesjonslova 1974, § 6).

Jordlova og konsesjonslova er både *regulering* og *finansar* i NATO-modellen (figur 4), og bruken er forholdsvis hard fordi ein pålegg grunneigar ei rekke plikter og forlangar at desse vert fylgde opp. I tillegg avgrensar desse lovene dei materielle goda ved å selja ein eigedom, noko me må anta påverkar jordvernet indirekte ved at det vert mindre attraktivt for grunneigar å selja eigedomen sin. Alle desse reguleringane av den private eigedomsretten, kan truleg vera med og forklara kvifor det er så stor skilnad på antalet landbrukseigedomar i Noreg, og antal jordbruksbedrifter. Ifølgje Knutsen (red.) var det i 2015 185 025 landbrukseigedomar i alt (2016, 24). Som nemnd under 2.1.1 er talet jordbruksbedrifter i dag om lag 42 000.

2.2.2 Rollane til staten

Det nasjonale plansystemet er hierarkisk bygd opp med eit regelverk med nasjonale mål og retningslinjer for arealbruk. Statlege myndigheiter har moglegheita til å sanksjonera kommunal arealplanlegging ved å melda motsegn dersom planane er i strid med nasjonale mål og retningslinjer (Falleth og Saglie 2012, 91-92). Trass denne kontrollmekanismen, som ein kan argumentera for å vera hard bruk av styringsverktøya, har det norske plansystemet, ifølgje Falleth og Saglie (2012, 87), over tid utvikla seg frå å vera statleg kontrollert arealplanlegging til å bli eit kommunalt styrings- og utviklingsverktøy. Det lokale nivået har rom til å vedta eigne mål for arealutviklinga til kommunen (Falleth og Saglie 2012, 92).

I planlova av 2008 er det reglar for korleis både kommunal og regional planlegging skal utførast, men ifølgje Aarsæther og Buanes (2012, 122) er omtalen av staten si rolle som overordna planaktør nokså avdempa. Planlova dreier seg i all hovudsak om korleis staten gir retningslinjer for, og uttrykkjer forventningar til, kva som skal skje gjennom den regionale og kommunale planlegginga (Aarsæther og Buanes 2012, 122). Staten si rolle blir då å vera

planforvaltar, og sjå til at kommunar og fylkeskommunar oppfyller krav til framgangsmåte og innhald i planlegginga si (Aarsæther og Buanes 2012, 122). Dette forsterkar ytterlegare inntrykket av plan- og bygningslova som eit mjukt styringsverktøy frå staten si side, sjølv om den hamnar inn under *reguleringar* i NATO-modellen, figur 4.

Som planforvaltar har staten avgjerdsrett i plankonfliktar som ikkje let seg løysa lokalt og regionalt, og staten kan gripa inn der lokale vedtak går på tvers av nasjonalt regelverk og nasjonale mål (Aarsæther og Buanes 2012, 121-122). Staten er også *planaktør*, og planlegg fordelinga av ressursar og aktivitetar i landet som heilskap (Aarsæther og Buanes 2012, 122). Aarsæther og Buanes (2012, 124) deler staten som planaktør vidare inn i tre rollar: staten som sektorplanleggar, staten som makroøkonomisk planleggar, og staten som territoriell aktør. Tabell 1 gir eit oversyn over dei fire rollane til staten. For denne oppgåva er det særleg relevant å sjå nærare på og avklara forholdet mellom staten som sektorplanleggar innanfor jordbruket og staten som planlovforvaltar, difor er det berre desse to rollane eg skildrar vidare.

Statlege planrolle	Forankring	Døme på instrument	Effektar på romleg fordeling
Sektorplanleggar	Fagdepartementa, ytre etatar	Sektorplan, reformvedtak	Direkte og indirekte
Makro-økonomisk planleggar	Finansdepartementet	Nasjonalbudsjettet	Indirekte
Territoriell aktør	Stortinget, regjeringa, Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Lokaliseringsvedtak, strukturvedtak, «store prosjekt»	Direkte
Planlovforvaltar	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Planlova, Nasjonale forventningar (NF)	Marginale

Tabell 1 Dei fire planleggingsrollane til staten (Aarsæther og Buanes 2012, 124).

Staten som sektorplanleggar på jordbruk

Fagdepartementa med tilhøyrande direktorat og ytre etatar driv planlegging innanfor sine område (Aarsæther og Buanes 2012, 125). Dei ulike sektorane kan ha konkurrerande mål som set mange, og nokre gonger tronge, rammer for kommunal arealutnytting. Når ein vegtrasé skal avgjerast har landbrukssektoren mål om å verna jorda, medan samferdselsektoren har mål for trafikksikker infrastruktur. I tillegg kjem forpliktingar om til dømes strandsonevern,

naturvern og kulturminnevern. For kommunane kan dette medføra at mange av areala i praksis er bandlagde av ulike sektormyndigheiter (Falleth og Saglie 2012, 88).

Sektorplanlegginga har ofte ein sterk tendens til å sprika, fordi enkeltsektorar opplever å vera i konkurranse med kvarandre om prioriteringar (Aarsæther og Buanes 2012, 125). Det har difor vore eit mål å gjera planlegginga meir heilheitleg og samordna frå staten si side.

Baldersheim (2014) finn at samordninga mellom fagdepartement og direktorat er veik eller fråverande fordi alle pressar på for å få mest mogleg merksemd og ressursar til sine oppgåver. Ifølgje Baldersheim er det difor kommunane som gjennomfører den tverrsektorielle samordninga (2014, 343). Med andre ord er det i kommunane den reelle vektinga av ulike omsyn skjer.

Den nasjonale jordvernstrategien av 2015 og målet om å omdisponera mindre enn 4000 dekar årleg innan 2020, er ein del av det sektorplanleggande arbeidet staten, ved Landbruks- og matdepartementet, gjer på jordbruksområdet. I tillegg er Stortingsmeldingane på mat og landbruk viktige, fordi dei seier noko om satsingsområda til landbruket. Jordvernstrategien og Stortingsmeldingane på mat og landbruk kan ikkje seiast å direkte regulera arealplanlegga i kommunane i særleg grad. I NATO-modellen (figur 4) har dei meir karakter av å vera *informasjon*, enn harde *reguleringar*. Men, som me skal koma nærare inn på, har staten, ved landbruksavdelinga til Fylkesmannen, høve til å melda motsegn dersom kommunane vedtek planar som går på tvers av dei nasjonale måla.

Staten som planlovforvaltar

Stortinget vedtar planlova og fastlegg rammer for det som går føre seg av territoriell planlegging på regionalt og lokalt nivå (Aarsæther og Buanes 2012, 127). Planlova av 2008 introduserte ei ordning med tydelege forventningar frå staten si side, kalla *Nasjonale forventningar til regional kommunal planlegging*. Desse skal formulerast i førekant av kvar kommunevalperiode (PBL 2008, § 6-1). Meininga med å innføra *Nasjonale forventningar* var at staten skulle prega innhaldet i dei lokale og regionale planane (Aarsæther og Buanes 2012, 127). Ein såg det som sannsynleg at desse forventningane ville verka inn på innhaldet i kommunale og regionale planar (Aarsæther, Falleth, Nyseth og Kristiansen 2012, 21).

I masteroppgåva si finn likevel Anniken Skarsbø (2015) ved Noregs miljø- og biovitskaplege universitet, at dei offentlege forvaltingsorgana ikkje fylgjer opp bruken av dokumentet slik det var forventa. Ho finn rett nok at dokumentet har ein viss verdi som styringsmiddel i samspel med andre styringsdokument, men respondentane til Skarsbø tolkar dokumentet som overordna og generelt. Korkje Fylkesmannen eller kommunen oppfattar at *Nasjonale forventningar* er eit dokument som kan brukast aktivt i planleggingsprosessar (Skarsbø 2015, 2). Ut frå desse funna er det grunn til å plassera *Nasjonale forventningar* som eit mjukt styringsverkemiddel i NATO-modellen, sjølv om formuleringa i § 6-1 er at forventningane «skal følgjast opp i planlegginga» (PBL 2008), noko som ifølgje Aarsæther er ei svært tydeleg melding (2012, 67).

I tillegg til å utarbeida *Nasjonale forventningar* kvart fjerde år, har staten tre andre konkrete planoppgåver: Å utarbeida statlege planretningslinjer for heile landet eller eit geografisk avgrensa område etter behov, utarbeida statlege planføresegner (som kan medføra byggeforbod i inntil 10 år), og utarbeida og vedta statlege arealplanar (Falleth og Saglie 2012, 87). Relevant for denne oppgåva er dei statlege planretningslinjene som kom i 2014: Statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP). Desse gir viktige føringar til korleis staten ynskjer at kommunane skal løysa utfordringar knytt til vekst og vern (Førland 2015, 8).

Eit av verkemidla SPR-BATP vektlegg er knutepunktsfortetting; at utbygging av nye, større bustadområde må sjåast i samheng med behovet for infrastruktur og difor bør skje rundt kollektive knutepunkt (Regjeringa 2014, 1). SPR-BATP (Regjeringa 2014, 2) slår fast at ein bør utnytta potensialet for fortetting og transformasjon før ein tar i bruk nye utbyggingsområde. Vidare seier planretningslinjene: «Det er nødvendig å ta vare på god matjord, men jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov» (SPR-BATP 2014, 2). Igjen ser ein korleis eit statleg styringsverktøy legg opp til stort lokalt skjønn, for kva «storsamfunnets behov» er, vil naturleg nok variera ut frå kvar du er og kven du spør. Sjølv om formuleringane i SPR-BATP opnar for lokalt skjønn og såleis kan seiast å vera eit mjukt styringsverkemiddel, kan staten gjera gjeldande ei motsegn mot ein plan dersom den er i strid med retningslinjene (Bugge 2011, 180). Dette er i utgangspunktet ein hard bruk av styringsverkemiddelet, men det vil også vera stort rom for skjønn i kva Fylkesmannen sine landbruksavdelingar oppfattar som i tråd med «storsamfunnets behov».

Sentralt i staten si rolle som planforvaltar, er sanksjonssystemet knytt til kommunal arealplanlegging. Ifølgje § 5-4 i PBL kan det statlege og regionale organet som vert råka fremja motsegn til forslag som er av nasjonal eller vesentleg regional betydning (2008). Når det vert fremja motsegn til eit planforslag, har ikkje lenger kommunestyret myndigheit til å vedta planen. Det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som avgjer i motsegnssaker, dersom dette ikkje er løyst ved frivillige forhandlingar eller mekling hos Fylkesmannen (Falleth og Saglie 2012, 88).

Eit motsegnsinstitutt under press

Fylkesmannen si landbruksavdeling er motsegnsinstitutt når det gjeld jordvernet. Det vil seia at Fylkesmannen kan melda motsegn dersom kommunale planar er i strid med nasjonale mål om jordvern. Statens rett til å fremja motsegner mot kommunale planar kan i utgangspunktet seiast å vera hard bruk av *reguleringar* i NATO-modellen, då kommunane ikkje kan vedta planar det er fremja motsegn mot.

I ei spørjeundersøking av folkevalde om motsegnsinstituttet, svara nærare 80 prosent at dei var heilt eller delvis samde i påstanden om at bruken av motsegner overfor kommunanes arealplanlegging er ei stor avgrensing på det lokale sjølvstyret og bør endrast (Asplan Viak 2012, 52). Baldersheim (2014, 331) reiser likevel tvil om at motsegnsinstituttet er så tyngjande på det lokale sjølvstyret. Ut frå talet på motsegner meiner han at ein like gjerne kunne spørje om ikkje motsegnene er for få heller enn for mange (Baldersheim 2014, 333).

Fleire moment utfordrar denne kategoriseringa av motsegnsinstituttet som hard verkemiddelbruk i NATO-modellen. I eit brev frå Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner til departementa, fylkesmennene, fylkeskommunane og kommunane 1. juli 2014 vert det understreka at omsynet til lokaldemokratiet skal vektleggjast sterkare. Det vert også presisert at plansaker må behandlast så raskt og effektivt som mogleg, slik at viktige tiltak som bustadbygging og næringsutvikling ikkje vert unødig forseinka (KMD 2014b). Brevet fylgde rundskriv H-2/2014 frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, der det vidare går fram at Fylkesmannen skal leggja vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret ved prøving av det frie skjønn (KMD 2014a, 4).

Gangen i motsegnsprossar knytt til jordvern er at Fylkesmannen fyrst fremjar motsegn, deretter vert det mekling som kan føra til at kommunane modererer planforslaga sine. Dersom kommunen ikkje endrar noko, vert motsegna formelt fremja og behandla i KMD. Men før KMD avgjer i saka, vil dei få faglege anbefalingar frå Landbruks- og matdepartementet (LMD) og Landbruksdirektoratet (LD).

Strand (2015) konstaterer at fagdirektorata, slik som landbruksavdelinga til fylkesmannen, framleis fremjar motsegner basert på faglege vurderingar, trass brevet frå Sanner. Strand finn likevel at departementa ser ut til å fylgja opp Sanner sitt ynskje om å lytta meir til det lokale skjønnnet (2015). Strand har undersøkt avgjerslene i motsegnssaker frå november 2013 til juli 2015. I denne perioden vart det fremja 15 motsegner der LMD var uttalepart. I alle desse sakene anbefalte LMD å avvisa motsegnene. I tråd med råda frå LMD, har KMD avvist motsegnene som går ut på å verna jord (Strand 2015). Dette biletet modererer det tidlegare inntrykket av motsegnsinstituttet som eit hardt styringsverkemiddel.

I Rundskriv H-2/2014 framkjem det vidare at fylkesmannen så langt som mogleg bør forsøka å samordna motstridande statlege motsegner (KMD 2014a). Plan- og bygningslova slår også fast i føremålsparagrafen at samordning av offentlege instansar skal stå i fokus (PBL 2008). Dette verkar å vera tverrpolitiske semje om, då det var dåverande statsråd Solhjell i Miljøverndepartementet som i 2013 inviterte fylkesmennene til å delta i eit forsøk om samordning av statlege motsegner til kommunale planar (Buanes, Nyseth og Nylund 2016, 3). I evalueringa av samordningsforsøket framkjem det at bakgrunnen for å bli med i samordningsforsøket var sterke politiske signal frå regjeringshald om å redusera talet på motsegner (Buanes, Nyseth og Nylund 2016, 2). Eit anna spørsmål som er relevant å stilla for jordvernet sin del, er difor korleis dette omsynet kjem ut når Fylkesmannen blir beden om å samordna motsegnene sine, ettersom Fylkesmannens landbruksavdeling også er motsegnsinstitutt for SPR-BATP der ein skal vega jordvernet mot storsamfunnets behov.

2.2.3 Rolla til kommunen

Kommunane har hovudansvaret for arealdisponeringa i landet. Fyrst og fremst er det kommuneplanane som avgjer arealbruken i Noreg, men når kommunane jobbar med kommuneplanen må dei byggja på dei pålegga frå statlege myndigheiter som me har vore

innom tidlegare (retningslinjer frå statlege sektormyndigheiter, *nasjonale forventningar* (§ 6-1), statlege planretningslinjer (§ 6-2)) (Bugge 2011, 186).

I tillegg må kommunane ta omsyn til regional plan. I løpet av det fyrste året etter at dei nye fylkestinga og kommunestyra er på plass skal staten, fylka og kommunane i fellesskap utarbeida ein regional planstrategi. Den regionale planen skal behandla dei oppgåvene og spørsmåla som er fastsett i den regionale planstrategien ved å fastsetja mål og klargjera kva verkemiddel som skal setjast inn for å nå måla. Dersom ein kommune går imot ein regional plan i si eiga arealplanlegging, risikerer den at fylkeskommunen meldar ei motsegn (Bugge 2011, 184).

Aarsæther (2012, 64) påpeikar at planlova av 2008 legg opp til at dei folkevalde tar føringa i planprosessar. Han meiner det har skjedd ei dreining mot «planlegging som politikk», noko som vert understreka ved at kommunal planstrategi er introdusert som eit nytt obligatorisk planelement (§ 10-1) (2012, 64).

Gjennom å legge vekt på kommunal planstrategi og den politiske forankringa av kommunal planlegging skapar planlova langt på veg eit bilete av kommunen som ein nærast autonom planaktør der dei folkevalde sine fullmakter er gitt av borgarane, og der dei ut frå lokale vurderingar vedtar dei prioriteringar som skal liggje til grunn for planarbeidet. (Aarsæther 2012, 66)

Aarsæther meiner at dette biletet vert modifisert ved at den kommunale planaktøren må fylgja *Nasjonale forventningar*, men som me såg under «Staten som planlovforvaltar», har ikkje dei nasjonale forventningane blitt fylgd opp slik ein hadde trudd.

I Rundskriv M-1, utsend frå Landbruks- og matdepartementet 1. juli 2013, vert det slått fast at kommunen må ta forsvarleg omsyn til nasjonale føringar for handteringa av jordvernet ved behandlinga av søknader som inneber omdisponering av jord. «Her må kommunen ta hensyn til nasjonens behov for å kunne produsera mat selv også i framtida» (LMD 2013, 4).

Samstundes er rundskrivet klar på at kommunen skal utøva eit lokalt skjøn og vektleggja omsyna ut frå lokale forhold (LMD 2013, 4). Såleis ser me igjen korleis føringane berre er harde så lenge det lokale skjønet ikkje skulle tilseia noko anna.

Auka marknadsstyring av planlegginga

På detaljnivå vil arealplanlegginga verta gjennomført som reguleringsplan (PBL 2008, § 12-1). Reguleringsplanar er meir detaljert enn kommuneplanens arealdel og gjeld mindre område (Bugge 2011, 195). Reguleringsplanane er anten utarbeida av kommunens planadministrasjon (områdeplan) eller innsend til kommunen frå private aktørar eller frå andre offentlege myndigheiter enn kommunen (detaljplan). Uansett kven som fremjar planane, er det kommunestyret som vedtek dei (Falleth og Saglie 2012, 87).

Detaljplanar utgjer i dag det store fleirtalet, og private utbyggingsinteresser er blitt ei viktig drivkraft i arealdisponeringa i mange kommunar (Bugge 2011, 198). Kvart år vert det vedteke om lag 2000 reguleringsplanar, og 80 prosent av desse er utarbeida som private reguleringsplanar. Private aktørar har både kapital og kompetanse til å utvikla og realisera private reguleringsplanar (Aarsæther, Falleth, Nyseth og Kristiansen 2012, 20).

Det offentlege har tradisjonelt spelt ein viktig rolle som utbyggjar, men ifølgje Nordahl (2012) har private utbyggjarar i aukande grad teke hand om heile prosessen frå å skaffa byggjegrund, klargjera den fysiske, tekniske og juridiske, til å reisa kapital til oppføring av bygg. I mange kommunar handlar planlegginga fyrst og fremst om å setja rammer for marknadsaktørar (Nordahl 2012, 167).

Ettersom planlegginga i Noreg i stor grad er overlate til private aktørar, kan ein, ifølgje Hanssen og Falleth (2014, 403), seia at den norske planlegginga, særleg i urbane stork, er marknadsorientert. Så lenge kommunane ikkje har det Nordahl (2012, 168) kallar økonomisk implementeringskraft, i tydinga av å vera den som investerer i tomter og den som finansierer utbyggingsprosjekta, må planlegginga ikkje berre skje i forhold til nasjonale omsyn og lokale politiske målsetnader, men også i forhold til marknaden. Ifølgje Hanssen og Falleth (2014) utfordrar denne marknadsorienteringa befolkningas moglegheiter til å påverka planprosessen. Dei finn at utbyggjarar set mindre pris på deltaking frå lokalbefolkninga i planprosessen, enn kva lokalpolitikarar og planadministrasjonen gjer (2014, 403).

2.2.4 Forventing til partipolitikkenes rolle lokalt

Som nemnd tidlegare, finn Reitan, Saglie og Smith (2012, 23-24) at behovet for sterk styring frå nasjonalt hald aukar når potensialet for konflikt mellom nasjonalt og lokalt nivå er stort.

Sjølv om det i både arealpolitikken og naturvernet er eit stort konfliktpotensial, har me i del «2.2. Konflikt om jordvern mellom stat og kommune», ved å drøfta styringsverkemidla i ljøs av NATO-modellen, sett at kommunane har relativt stor fridom til å styra forvaltinga av jordressursar sjølve.

Me har sett korleis staten har tilgjengeleg ei omfattande mengd styringsverkemiddel som påverkar, anten direkte eller indirekte, om ein klarar å oppnå jordvernmålet. Mange av styringsverkemidla er lover og reguleringar som høyrer inn under harde *reguleringar* i NATO-modellen til Hood (figur 4). Vidare er bruken av dei eigentleg nokså hard, då statlege instansar har rett til å melda motsegner på planar som ikkje tar omsyn til lovene og reguleringane. I praksis har me sett at bruken av desse likevel mjuke. Ifølgje Vabo (2012, 104) vil det, per definisjon, vera snakk om mjuk bruk av styringsverkemiddel når det er kommunar som har ansvaret for ei teneste, i dette tilfellet planlegginga. Vabo finn vidare at omfattande statleg styring ikkje treng å tyda at den lokale autonomien er liten, fordi mjuk styring som er retta mot prosessar i staden for innhald i mindre grad invaderer det lokale handlingsrommet (2012, 127).

Styringssignala frå nasjonalt hald ber preg av å vera blanda; på den eine sida kjem ei innskjerping av jordvernmålet og på den andre sida kjem rundskriv og brev som oppmodar om sterkare vektlegging av det lokale sjølvstyret. Denne tvitydigheita gjer at det blir opp til kommunane sjølve å avgjera kva signal dei skal fylgja og kva formulering dei skal leggja vekt på. Det vil med andre ord vera rom for lokalpolitikarane å setja sitt stempel på forvaltinga av jordressursar. Og kommunepolitikarane skal stå til ansvar for lokalbefolkninga som valde dei. Difor er oppgåvas fyrste hypotese:

H1: Partipolitiske konfliktlinjer som vedkjem jordvernet vil koma til uttrykk i kommunane si forvalting av jordressursane.

2.3 Partipolitiske konflikhtar om jordvern

Partia er det demokratiske bindeleddet mellom sentrale og lokale politiske institusjonar (Vold og Reitan 2012, 197). Ifølgje Flo (2008, 124-5) er ikkje partia berre aktørar i relasjonen mellom sentrale styresmakter på den eine sida og kommunane på den andre sida; dei er også strukturar. Partia utgjer strukturar fordi dei heng saman på tvers av nivåa (Flo 2008, 125). I

ein stat der kommunane har så omfattande arbeidsoppgåver som i Noreg, handlar dei politiske partias nasjonale program i høg grad om handling som er lagt til kommunane (Reitan, Saglie og Smith 2012, 10).

Sjølv om dei lokale partia handlar innanfor eit rammeverk av partias overordna program og ideologi, vil det alltid vil vera rom for fortolkingar og skjønn som kan føra til andre ståstader for partia lokalt (Vold og Reitan 2012, 198). Bjørklund (2009) referert i Vold og Reitan (2012, 201) finn at dei lokalpolitiske skilnadane mellom partia er mindre enn dei rikspolitiske.

Innanfor naturvernet finn Reitan og Holm (2012) at særleg to partipolitiske skilnadar gjer seg gjeldande på nasjonalt nivå. Den fyrste skilnaden er spørsmålet om kva grunneigars rettar skal vera i møte med statlege behov. Den andre skilnaden mellom partia omhandlar spørsmålet om sentralisering av avgjerslemyndigheit (Reitan og Holm 2012, 170). Desse to partipolitiske konfliktane forventar eg at vil vera synlege i jordvernet også, men eg har nokre innvendingar mot den fyrstnemnde skilnaden i synet på omfang av statlege regulering i møte med grunneigars rettar. Her meiner Reitan og Holm (2012, 170) at partipolitiske skiljelinjer langs høgre-venstre-aksen vil gjera seg gjeldande, noko eg vil argumentera for at gir eit for enkelt bilete av partias syn på jordvernpolitikken.

Den klassiske høgre-venstre-aksen er knytt til partias standpunkt i økonomiske spørsmål om kor marknadsorientert eller planstyrt økonomien skal vera. Det gir i utgangspunktet god meining å bruka denne skiljelinja for å forstå korleis partia meiner naturressursar bør forvaltast. Ein kan sjå for seg at partia som ynskjer meir ein meir planstyrt økonomi, vil oppfatta staten som den beste forvaltar av naturressursar, og såleis ynskjer sterk statleg regulering. Partia som ynskjer ein meir marknadsstyrt økonomi, kan ein derimot sjå for seg at vil ha mindre statleg regulering, slik at naturressursane i større grad er ei vare som kan omsetjast på den økonomiske marknaden. Eit kjernesporsmål som likevel fell ut dersom ein legg høgre-venstre-aksen til grunn, er kva *målet* med dei statlege reguleringane er. Dette meiner eg er eit essensielt spørsmål å stilla for å forstå partias plassering i jordvernspørsmål. Politiske parti har ikkje eitt statisk standpunkt til statlege reguleringar. Senterpartiet er til dømes eit sentrumparti på den økonomiske skiljelinja, men som agrarpartiet i Noreg, er dei ikkje plassert på midten når det er snakk om jordvern. Det handlar om at målet med dei statlege reguleringane av landbrukseigedomar er høg matproduksjon. Dette temaet går rett til kjernen hos mange av veljarane deira, noko som vil auka deira vilje til statleg regulering

betydeleg. Difor ser eg eit behov for å nyansera høgre-venstre-aksen, for å gjera den betre rusta til å predikera partias vilje til å omdisponera jordressursar. Denne skiljelinja kallar eg for jordbruksideologisk.

I tillegg til dei to skiljelinjene som Reitan og Holm (2012) identifiserer, finn Baldersheim (2014, 342) at nyare konfliktlinjer, gjerne omtala som *ny politikk* eller *materialisme/post-materialisme-konflikten*, slår inn i arealforvaltinga. Til dømes ved at organisasjonar som Naturvernforbundet støttar statleg styring gjennom motsegnsinstituttet (Baldersheim 2014, 342). Denne konfliktlinja kunne godt vore nærare undersøkt her, men då eg oppfattar spørsmålet om jordvern til å gripa djupare inn i ideologiane til partia, vel eg å halda meg til dei to konfliktlinjene som Reitan og Holm (2012) identifiserer. Dei to partipolitiske konfliktlinjene som eg vil undersøka om me ser att i den lokale forvaltinga av jordressursane er I) ei jordbruksideologisk konfliktlinje (statlege reguleringar vs. privat eigedomsrett), og II) ei kommuneideologisk konfliktlinje (sentralisert vs. desentralisert avgjerslemakt).

Begge desse konfliktlinjene har djupe røter i norsk politikk, og kan sporast tilbake til to av dei fem skiljelinjene Rokkan og Lipset identifiserte som viktige i utviklinga av det norske partisystemet (Rokkan 1987, 137). Jordbruksideologien byggjer på den økonomisk skiljelinja på varemarknaden mellom produsentane og kjøparane av fiske- og landbruksprodukt. Kommuneideologien byggjer på den territorielle motsetnaden mellom hovudstad og provins, mellom sentrum og periferi. Ikkje slik å forstå at grunneigarar av landbrukseigedomar i jordvernspørsmål alltid vil ha motstridande interesser med dei som ikkje eig jord og heller treng å kjøpa produkt frå jorda. Og det er heller ikkje eit eintydig skilje mellom sentrum og periferien i synet på jordvern. Poenget er snarare at partias jordbruksideologi og kommuneideologi er knytt til skiljelinjer som har vore med og forma partia frå byrjinga av. Dette gjer at me ikkje berre kan forventast at partia *har* ein politikk på jordvern, men at me også kan forventast at det vil vera konflikt mellom partia på dette området. Difor forventar eg at korleis partia plasserer seg langs desse konfliktlinjene vil avgjera mønster korleis dei forvaltar jordvernet (jf. H1).

2.3.1 Jordbruksideologisk skiljelinje mellom partia

I den nasjonale jordvernstrategien regjeringa la fram i 2015 ynskte regjeringspartia å halda fram med målet om at den årlege omdisponeringa av dyrka jord ikkje skal overstiga 6000

dekar (Regjeringa 2015, 125). I staden vedtok Stortinget eit meir ambisiøst mål på 4000 dekar (Næringskomiteen 2015). Allereie her teiknar det seg ei partipolitiske usemje.

Som nemnd i «2.1.1 Jordvern i Noreg» er alle partia på Stortinget samde om måla med den norske landbrukspolitikken. Særleg to av desse måla, matsikkerheit og landbruk i heile landet, legg til grunn at det finst areal å dyrka mat på. Sjølv om partia på Stortinget er samde om måla, har dei svært ulike syn på kva verkemiddel som sikrar måla. Her skil partia seg hovudsakleg på kor villige dei er til å regulera den private eigedomsretten for å oppnå matproduksjon. Med reguleringar av den private eigedomsretten tenkjer eg her fyrst og fremst på dei lovene eg nemner under «Jordlova og andre lover som vedkjem landbrukseigedomar».

Denne polariseringa i synspunkt på verkemiddelbruken for å sikra matproduksjon, reflekterer løysingane som vert føreslått for å overkoma «allmenningens tragedie», fenomenet Garrett Hardin fyrst brukte i 1968 for å forklara den forventta øydelegginga av naturressursar som fylgjer av at mange individ har tilgang på ein felles knapp ressurs (Ostrom 1990, 2). Sjølv om den dyrka jorda er i privat eige i Noreg, og ein difor ikkje risikerer «overhausting», vert matjord oppfatta som ein knapp ressurs og verdiane av matproduksjonen vert karakteriserte som fellesgode. I tillegg til mat, vil desse goda til dømes vera kulturlandskap og naturmangfald (som så vidt nemnd under figur 3 «Ulike typar miljøproblem»).

Løysingar på «allmenningens tragedie» har på den eine sida vore individuell eigarskap, og på den andre sida reguleringar av styresmaktene for å tvinga individ til å handla på ein måte som er til det beste for fellesressursen (Rose 2003, 233). I Noreg kan det verka som at ein har nytta begge løysingar på forvaltning av jord; både statlege reguleringar, og ein utstrekt privat eigedomsrett. Det er på mange måtar denne polariseringa mellom statlege reguleringar og privat eigarskap som ein finn att i partias haldning til regulering av landbrukseigedomar. Den andre hypotesen for oppgåva er:

H2: Dess meir villig eit parti er til å regulera den private eigedomsretten på landbrukseigedomar, dess mindre jord vil partiet omdisponera til andre føremål.

2.3.2 Kommuneideologisk skiljelinje mellom partia

I likskap med strandsonepolitikken, som Vold & Reitan (2012) ser på, kan ein seia at også jordvernpolitikken er del av ein større debatt om lokalstyrets rolle og om avvegingar mellom ulike verdiar i forholdet mellom nasjonal og lokal styring.

I Noreg står det territorielle skiljelinja sterkt, og alle parti er tilsynelatande for eit sterkt lokaldemokrati. Innblanding i lokalpolitiske avgjersler vert ikkje sett på som legitimt i nokre av partia (Allern og Saglie 2012, 245). Ifølgje Flo (2008, 127) vil partias refleksjonar kring den ideelle relasjonen mellom stat og kommune, avhenga av deira *kommuneideologi*. Partias kommuneideologi handlar også om deira førestilling om kommunens verdigrunnlag og plass i samfunnet (Flo 2008, 127).

Østerud, Engelstad og Selle (2003) finn at både høgre- og venstresida i norsk politikk har tilpassa ideala sine til det dei kallar *den regulerte servicekommunen*. Venstresida har lagt større vekt på resultatlikskap enn sjanselikskap, medan høgresida har gjeve opp det tradisjonelle forsvaret sitt for stort lokalt handlingsrom (Østerud mfl. 2003, 107).

Vold og Reitan forventar at partipolitiske forskjellar i synet på lokaldemokratiets rolle i strandsonevernet vil avspegla meir generelle ideologiske skilnadar mellom partia (2012, 200). Samstundes påpeikar dei at ein må skilja mellom partias ideologisk grunngitte standpunkt, og korleis denne ideologien utspelar seg på ulike sektorpolitikkar (Vold og Reitan 2012, 200). Jordvern er ein sektorpolitikk der ein kan forventa at partias ulike grad av interesse for arealpolitikk og jordbrukspolitikk vil påverka deira vilje til statleg styring. Hypotese tre er difor:

H3: Dess meir avgjerslemakt eit parti ynskjer å desentralisera i arealpolitikken, dess meir jord vil det omdisponera til andre føremål enn matproduksjon.

3. Data og metode

3.1 Forskingsdesign: Fleirmetode og fire datakjelder

For å svare på problemstillinga og finna ut kva som er partipolitikkens rolle i forvaltning av norske jordressursar, har det vore naudsynt å gå både i breidda og i djupna. Eg nyttar både kvalitative og kvantitative data, og ettersom den kvalitative komparative casestudien byggjer på den kvantitative analysen av statistikk på kommunenivå, kan ein seia at studien nyttar ei fleirmetodetilnærming. I tabell 2 fylgjer ein oversikt over oppgåvas datamateriale, og metodane som er nytta.

Tabell 2 Oversikt over oppgåvas fire datakjelder.

Underproblemstillingar	Datakjelde	Metode
<i>Korleis plasserer partia seg på den jordbruksideologiske og den kommuneideologiske skalaen?</i>	Partidata frå nasjonale partiprogram, 2013 – 2017	Innhaldsanalyse
<i>Korleis plasserer veljarane seg i jordvernspørsmål?</i>	Individdata frå Norsk Medborgarpanel	Innsamling og krysstabellanalyse av surveydata
<i>Korleis forvaltar partia jordressursane når dei kjem til makta i kommunane? Har den jordbruksideologiske eller kommuneideologiske skiljelinja noko effekt på mengd omdisponering?</i>	Kommunedata frå KOSTRA, SSB og NIBIO	Logistisk regresjon og OLS-regresjon
<i>Kva er partipolitikkens rolle i jordforvaltninga lokalt? Kva andre faktorar enn partipolitikk kan forklara ulik mengd omdisponert jord i dei to kommunane?</i>	Intervjudata frå feltarbeid i Spydeberg og Hobøl	Komparativ casestudie og analyse av intervjudata

Kvifor har eg samla alt dette datamaterialet? Teori om fleirnivådemokratiet utgjer rammeverket for denne studien, noko datamaterialet reflekterer. Eg har vore interessert i partipolitikkens rolle på nasjonalt, kommunalt og individuelt nivå, og forholdet mellom desse. Å nytta ulike datakjelder for å kasta ljøs over ulike sider ved problemstillinga, vert kalla datatriangulering (Tarrow 2010, 104). Dei ulike datakjeldene er alle viktige bitar i eit puslespel for å forstå kvifor det er eit gap mellom nasjonale mål og lokal forvaltning. Dei utfyller kvarandre og bidrar til auka forståing for problematikken. I kjernen av dei fire datakjeldene ligg eit fokus på dei politiske partia, og partipolitikken utgjer limet mellom datakjeldene.

For å finna ut korleis partia plasserer seg langs konfliktlinjer som vedrører jordvernet, har eg utført ein innhaldsanalyse av deira nasjonale partiprogram frå perioden 2013 – 2017. For å finna ut korleis veljarane plasserer seg i jordvernspørsmål, om dei er på linje med partia dei ville røysta på, har eg nytta surveydata frå Norsk Medborgarpanel. Men det ville ikkje vore tilstrekkeleg å berre sjå på kva partia seier at dei meiner. Som fleirnivåteori syner, kan det vera store skilnader mellom kva partia seier og kva dei gjer lokalt. Difor treng me data på kva partia faktisk gjer når dei sit med makta lokalt. For å finna ut av dette har eg nytta statistikk frå Kommunedatabasen, SSB og Norsk institutt for skog og landskap (ein del av Norsk institutt for bioøkonomi frå 1. juli 2015). Eg testar den kommuneideologiske og den jordbruksideologiske aksens ved hjelp av regresjonsanalysar. Funna viser at desse konfliktlinjene ikkje har ein statistisk signifikant effekt på omdisponeringa av jord. For å finna ut kva som faktisk skjer på kommunalt nivå har det difor vore naudsynt å utføra ein komparativ casestudie og intervjua lokalpolitikarar og andre som arbeidar med jordvern.

Innsamlinga av dei ulike data har til ein viss grad føregått parallelt, der dei kvalitative og dei kvantitative data har supplert kvarandre frå starten, men dei ulike data byggjer også på kvarandre: Den kvantitative analysen av omdisponeringa i kommunestyreperioden 2011 – 2015 byggjer på ein kvalitativ innhaldsanalyse, og den komparative casestudien byggjer vidare på dei statistiske undersøkingane. Det gjer denne studien til ein fleirmetodestudie. Ein fleirmetodestudie krev ikkje berre metodetriangulering, der ein nyttar ulike metodar for å kasta ljøs over same fenomen, men den kvalitative metoden skal *byggja* på den kvantitative, eller omvendt. I dette tilfellet gir dei kvantitative data grunnlag for ei framstilling av generelle mønster i forvaltninga av jordvernet. Ved hjelp av kvalitative data har eg kunna utdjupa og konkretisert dei kvantitative funna.

Ifølgje Ragin er den største svakheita ved case-orienterte strategiar deira tendens til å «partikularisera», medan den største svakheita til variabel-orienterte strategiar er tendensen til abstrakte, og somme gonger innhaldslause, generaliseringar (1987, 69). Ideelt sett skal ein kombinert strategi tillata både strukturelle faktorar og faktorar som reflekterer historiske prosessar og menneskeleg handling. Den eine metoden kontrollerer såleis for svakheitene til den andre (Ragin 1987, 70).

Ragin understrekar at det er ein djup skilnad mellom case-orienterte og variabel-orienterte strategiar, altså kvalitativ og kvantitativ metode, og at dei difor ikkje enkelt let seg forsona. Ein kritikk mot fleirmetodestudiar er at ein gjer korkje den eine eller den andre metodebiten grundig nok. Eg har likevel vald fleirmetode for denne studien fordi eg meiner det gir oppgåva ein meirverdi; dei kvalitative data fyller eit tomrom som kvantitative data ikkje kan svara på, medan kvantitative data viser nokre overordna mønster som kvalitative data ikkje kan gje. Dei utfyller kvarandre med kvar sine instrument og aukar, slik eg ser det, validiteten på studien.

Dette kapitelet gjer greie for kva metodar eg har nytta for å innhenta og analysa dei fire datakjeldene oppgåva byggjer på: Partidata, individdata, kommunedata og intervjudata.

3.2 Partidata – innhaldsanalyse av partiprogramma

Eg har utført ein innhaldsanalyse av partiprogramma for perioden 2013 – 2017 for å kunna plassera partia langs den jordbruksideologiske og kommuneideologiske skiljelinja.

Ifølgje Grønmo (2016, 178) tar utveljinga av relevant innhald utgangspunkt i den prioriteringa av tema som vart gjort under førebuingane til datainnsamlinga. Relevant innhald i dette tilfellet vil seia innhald som er relatert til dei to hypotesane. For den fyrste hypotesen er relevant innhald alt som vedkjem reguleringar av landbrukseigedomar. Dei fire lovreguleringane som er særleg relevante og utgjer kategoriane er bu- og driveplikt, priskontroll og delingsforbod. Desse er omtala under «Jordlova og andre lover som vedkjem landbrukseigedomar». Under innhaldsanalysen av partiprogramma ser eg også på all direkte omtale av jordvern. Dette er med og supplerer biletet av partia der dei ikkje nemner eigedomsregulering av landbrukseigedomar.

For å differensiera mellom partia når det gjeld synet på rolla til lokaldemokratiet i arealpolitikken vil eg basera analysen på Vold og Reitan (2012, 206) si kategorisering av argument som vert nytta for å forsvara auka grad av kommunalt sjølvstyre eller statleg styring (sjå tabell 3).

Tabell 3 Kommunale og statlege argument (Vold og Reitan 2012, 206).

<i>Tema</i>	Argumenta for auka grad av kommunalt sjølvstyre	Argumenta for auka grad av statleg styring
<i>Kategoriar</i>	Nærleik, deltaking og demokrati	Likskap
	Fridom	Kollektive gode

Som me ser i tabell 3 utgjer dei to tema for innhaldsanalysen «argument for auka grad av kommunalt sjølvstyre» og «argument for auka grad av statleg styring». Dei underordna kategoriane er «nærleik, deltaking og demokrati» og «fridom» til fyrstnemnde tema, og «likskap» og «kollektive gode» til sistnemnde tema. Eg har særleg leita etter argumenta som er knytt til arealpolitikken, men ikkje alle partia nemner denne spesielt, og difor har eg også måtta nytta meir generelle argument om lokaldemokratiets rolle for å plassera partia langs den kommuneideologiske aksan.

3.3 Individdata – krysstabellanalyse av haldning til jordvern og partival

Norsk Medborgarpanel er ein plattform for internettbaserte undersøkingar av haldningar nordmenn har til viktige samfunnstema. Deltakarane er rekruttert tilfeldig frå Folkeregisteret, og vert oppmoda til å delta over tid. Panelet gjekk i felten fyrste gong hausten 2013, og spørjeundersøkingane vert gjennomført om lag to gonger i året. Universitetet i Bergen er eigar og behandlingsansvarleg for Medborgarpanelet, medan Ideas2Evidence står bak den tekniske gjennomføringa (Ivarsflaten et.al. 2016, 4).

I runde 7 av Norsk Medborgarpanel, som vart gjennomført i november 2016, fekk eg moglegheita til å ha med eit spørsmål om jordvern. 4689 paneldeltakarar gjennomførte runde 7 (Skjervheim og Høgestøl 2016, 3). Alle desse respondentane svarte på kjernemodulen i spørjeundersøkinga, for deretter å bli delt inn i fire undergrupper (Skjervheim og Høgestøl 2016, 6). Spørsmålet mitt om jordvern gjekk til respondentane i undergruppa Klima- og miljø. 1199 respondentar fekk denne delen av spørjeundersøkinga. Under fylgjer spørsmålet eg hadde med:

«Politikerne må ofte velge om arealer som kan benyttes til matproduksjon heller skal brukes til andre nødvendige formål. Hvordan synes du din kommune bør prioritere bruken av slikt areal de neste ti årene? Ranger inntil tre alternativer der 1 er det viktigste:

(Randomisert rekkefølge)

Boliger

Vei

Matproduksjon

Jernbane/T-bane/bybane osv.

Næringsvirksomhet

Offentlige bygg: Skole, idrett osv.»

Ettersom respondentane kan rangera inntil tre alternativ, vil eg enda opp med deira «føremålshierarki». På feltarbeidet har eg også bede lokalpolitikarane om ei liknande rangering, for å sjå om det er skilnad mellom haldninga folk har til omdisponering og haldninga lokalpolitikarar har til omdisponering. Såleis vil spørjeundersøkinga vera nyttig for å finna ut om dei folkevalde er på linje med veljarane sine.

I runde 7 vart respondentane spurde om kva parti dei ville røysta på dersom det var Stortingsval i morgon. I analysen av individdata vil eg krysstabulera dette spørsmålet med spørsmålet mitt om jordvern³. Det vil vera interessant å sjå om det er store skilnader mellom dei ulike veljargruppene, og om desse skilnadane i så fall fylgjer anten jordbruksideologien til partia eller kommuneideologien.

Surveymetode

Reliabilitet refererer til kor påliteleg datamaterialet er (Grønmo 2016, 240). Ifølgje Grønmo (2016, 241) vil pålitelegheita koma til uttrykk ved at me får identiske data ved ulike innsamlingar, men same undersøkingsopplegg, av dei same fenomenene. I spørjeundersøkingar er det, ifølgje Alwin og Krosnick (1991, 140) fire faktorar som påverkar reliabiliteten: a) Eigenskapar ved populasjonen som skal undersøkast, b) Temaet spørsmålet undersøker, c)

³ Eg krysstabulerer også jordvernspørsmålet med bakgrunnsvariablar som alder, kjønn, utdanning, fylke og storleik på heimkommune, men primærinteresse for oppgåva ligg i partipolitikkens rolle. Det er difor berre koplinga til partia som vert analysert nærare.

Designet på spørsmålet, som ordlegginga, konteksten, og formatet på svaralternativa, og d) Faktorar som påverkar forholda for måling, til dømes måten spørjeskjemaet er lagt opp (Alwin og Krosnick 1991, 140). Reliabiliteten til jordvernspørsmålet er fyrst og fremst utfordra av faktor c - designet og formuleringa på spørsmålet.

Ifølgje Zaller og Feldman (1992, 582) er det ikkje slik at respondentar ved å avgje svar i ei spørjeundersøking viser haldningar som dei har frå før. Dei finn at vala til respondentane i dei fleste tilfelle ikkje reflekterer ekte haldningar. I staden reflekterer svara tankar som er tilgjengelege i minnet i den augneblinken respondentane svarar (Zaller og Feldman 1992, 580). Såleis er spørjeskjemaet og ordlyden på spørsmåla med på å avgjera kva «haldningane» til respondentane er (Zaller og Feldman 1992, 582). Denne kritikken treff spørsmålet mitt om jordvern godt, for i ordlyden nemner eg «matproduksjon» i fyrste setning av spørsmålet. Ut frå funna til Zaller og Feldman (1992) må me anta at eg såleis peikar respondentane i retning av matproduksjon som svaralternativ.

Ideen med å oppgje «arealer som kan benyttes til matproduksjon» i spørsmålsformuleringa var å peila respondentane inn på dei dilemma kommunepolitikarar står overfor. Eg ynskte med ordlyden å gje eit bilete av det som er røynda for lokalpolitikarane, nemleg at dyrka og dyrkbar jord har eit vern gjennom jordlova, og at det difor må takast eit aktivt val *vekk frå* matproduksjon dersom ein skal omdisponera. Vidare var intensjonen at respondentane skulle få eit meir balansert bilete ved å skildra dei andre føremåla som «andre nødvendige formål». Ut frå funna til Zaller og Feldman (1992) er det likevel god grunn til å tru at respondentane vil verta påverka til å svara «matproduksjon», noko som gjer at ein kan setja spørsmålsteikn ved kor pålitelege desse data er.

3.4 Kommunedata – regresjonsanalyse av partieffekten på omdisponering

Kommunedatasettet er sett saman av variablar som eg har henta frå ulike kjelder. Avhengig variabel (omdisponert jord) er henta frå KOSTRA-statistikken til SSB, og uavhengig variabel (ordførars parti) er henta frå Kommunedatabasen til Norsk Senter for Forskingsdata (NSD). Kontrollvariablane er henta frå SSB (kommunens befolkningsvekst og sentralitet) og Institutt for skog og landskap (kommunens prosentandel jord).

3.4.1 Logistisk regresjon og minste kvadratsums metode (OLS-regresjon)

I den statistiske analysen av kommunedata nyttar eg to modellar. I modell I skal eg predikera sannsynet for at dyrka jord vert omdisponert ut frå kva parti som styrer, uansett føremål med omdisponeringa og uansett mengd omdisponert jord. Uavhengig variabel, ordførars parti, vert kontrollert for kommunens sentralitet og befolkningsvekst, og kor stor prosentandel av kommunen som er dyrka jord. I modell II vil eg predikera om den jordbruksideologiske og den kommuneideologiske skalaen har noko å seia for *kor mykje* jord kommunen omdisponerer. I modell I ser eg på all omdisponering, medan modell II tar for seg omdisponering til bustadføremål (nærare grunngiving kjem under operasjonaliseringane). I modell I ser eg på dei 413 kommunane som har verdi på avhengig variabel, medan eg i modell II ser på dei 150 kommunane som er mest sentrale. Her vert det også kontrollert for befolkningsvekst og for mengd jord i kommunen.

I modell I er avhengig variabel dikotom (har/har ikkje omdisponert jord), og difor nyttar eg logistisk regresjon. I modell II nyttar eg minste kvadratsums metode (OLS), då avhengig variabel er på forholdstalsnivå. Regresjonsanalyse føreset som hovudregel variablar på intervall- og forholdstalsnivå, men ein kan òg inkludera dummyvariablar og variablar på ordinalnivå dersom desse har tilstrekkeleg mange verdiar (Grønmo 2016, 332). Ifølgje Midtbø (2016, 35) vil tilstrekkeleg mange verdiar for å nytta variablar på ordinalnivå i ein regresjonsanalyse vera meir enn seks-sju.

Sentralitetsvariabelen i desse regresjonsanalysane har berre fire verdiar (0-3), noko som kan vera med og forstyrre resultatane eg får. Men ettersom denne variabelen er gitt på dette nivået frå SSB, og ettersom Skog og Steinnes (2016) har vist at den er viktig for å forklara omdisponering av jord, vurderer eg det slik at det er meir alvorleg å utelata den, enn å ha den med trass kun fire verdiar. I modell II konstruerer eg to partivariablar basert på den jordbruksideologiske og den kommuneideologiske skiljelinja. Desse er også på ordinalnivå, noko som gjer at me ikkje kan måla avstanden mellom verdiane (Midtbø 2016, 34). Altså vil ikkje ein einings auke frå SV til AP, vera det same som ein einings auke frå H til FrP; det er ikkje ekvidistanse mellom verdiane. Ettersom variabelen har sju verdiar, og er av hovudinteresse for denne analysen, tar eg den likevel med.

Både logistisk regresjon og OLS-regresjon kviler på fleire føresetnader, og dersom ein bryt desse kan ein få misvisande koeffisientar, misvisande signifikanstestar eller begge deler

(Midtbø 2012, 105). Tre av regresjonsføresetnadane til OLS-regresjonen involverer restleddet. Det skal vera homoskedastisk, uavhengig og normalfordelt (Midtbø 2012, 106). Det vil høvesvis seia at variansen til restleddet ikkje skal avhenga av verdiane til forklaringsvariablane, at restledda ikkje skal vera korrelerte med kvarandre og at fordelinga av restleddet bør vera symmetrisk (Midtbø 2012, 106, 112, 114). I tillegg skal det ikkje vera ekstremverdiar i modellen i form av betydningsfulle einingar som kan påverka koeffisientane (Midtbø 2012, 116). Vidare føreset OLS-regresjonsanalysen at det ikkje er ein sterk multikollinearitet i modellen; forklaringsvariablane skal ikkje vera sterkt korrelerte (Midtbø 2012, 128). I tillegg skal effekten av X på gjennomsnittsverdien til Y kunna skildrast i form av ei rett linje. Dette vert kalla linearitetsføresetnaden (Midtbø 2012, 130).

Til slutt, og ifølgje Skog (2009, 381) den substansielt viktigaste føresetnaden, skal det ikkje finnast bakanforliggjande variablar som er både årsak til den avhengige variabelen (Y) og som dessutan er korrelert med den uavhengige variabelen (X) som inngår i analysen. Denne regresjonsføresetnadane gjeld for både OLS-regresjon og logistisk regresjon (Skog 2009, 381). Dei to andre føresetnadane som gjeld for logistisk regresjon er at den logistiske kurva gir ei korrekt skildring av den empiriske samanhengen, og at dei enkelte observasjonane er uavhengige av kvarandre. Sistnemnde er det same som føresetnaden i lineær regresjon om at variasjonane i restleddet skal vera uavhengige av kvarandre (Skog 2009, 380).

3.4.2 Operasjonalisering av variablane

Tabell 4 Deskriptiv statistikk over variablane.

Variabel	N	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Lågaste verdi	Høgste verdi
Total omdisponering, dyrka jord, dekar (modell I)	413	47,1	107,0	0	995
Omdisponering til bustad, dyrka jord, dekar (modell II)	413	12,8	34,8	0	300
Parti1, jordbruksideologisk skala	396	4,0	1,9	1	7
Parti2, kommuneideologisk skala	396	4,0	2,6	1	7
Sentralitet	428	1,5	1,3	0	3
Befolkningsvekst 2011 - 2040, prosent	428	15,0	23,3	-47,2	109,5
Dyrka jord, prosent av kommunens areal	428	6,4	9,3	0	68,6

Tabell 4 syner deskriptiv statistikk over variablane som er brukt i den statistiske analysen.

Variablane vert nærare skildra kvar for seg under, men reint overordna ser me at norske kommunar i gjennomsnitt omdisponerte 47,1 dekar dyrka jord til andre føremål enn landbruk i perioden 2011 – 2015. Standardavviket er høgt fordi mange kommunar omdisponerte 0 dekar, medan nokre få dreg gjennomsnittsverdien opp ved å ha veldig høge omdisponeringsverdiar. Frå tabell 4 ser me at den kommunen som omdisponerte mest totalt, omdisponerte 995 dekar dyrka jord. Når det gjeld omdisponering til bustadføremål (modell II) er gjennomsnittleg omdisponering mykje lågare, på 12,8 dekar. Standardavviket er framleis høgt, av same grunn som for den andre omdisponeringsvariabelen.

Ut frå partivariablane ser me at desse har færrest kommuneobservasjonar, då ordførarar frå parti som ikkje var representerte på Stortinget er teke ut av analysen. Kontrollvariablane sentralitet, befolkningsvekst og prosentandel dyrka jord har observasjonar på alle landets kommunar. Ein gjennomsnittleg norsk kommune venta ein befolkningsvekst på 15 prosent i perioden 2011 – 2040, ligg midt mellom 1 og 2 på sentralitetsskalaen (der 3 er mest sentral og 0 minst sentral), og har 6,4 prosent dyrka jord. Både befolkningsveksten og andelen dyrka jord sprikar veldig; medan kommunen med lågaste verdi er estimert å få halvert innbyggjartalet i perioden, ventar kommunen med høgast verdi å få innbyggjartalet dobla. Og medan ein kommune ikkje har nok dekar jord til at det utgjør éin prosent, opplever ein anna kommune at nærare sju tideler av kommunen er dekkja av dyrka jord.

Avhengig variabel: Omdisponert dyrka jord etter plan- og bygningslova i åra 2012, 2013, 2014 og 2015 (dekar)

Omdisponering av jord skjer på bakgrunn av ei rekke ulike føremål. Etter plan- og bygningslova er det angitt seks arealkategoriar: i) busetnad og anlegg, ii) samferdsel og teknisk infrastruktur, iii) grønstruktur, iv) forsvaret, v) landbruks-, natur- og friluftsområde og reindrift (LNF-R), vi) bruk og vern av sjø og vassdrag (PBL 2008, § 11-7). Alle desse føremåla har ei rekke underføremål, og er også delt i ytterlegare fire kategoriar: dyrkbar eller dyrka jord, og omdisponert etter jordlova eller etter plan- og bygningslova. I denne oppgåva skal eg berre nytta dyrka jord, ettersom dette er den beste matjorda som ofte er mest truga fordi ho ligg nær byområde. Vidare vil eg avgrensa oppgåva til å berre sjå på omdisponering med grunnlag i plan- og bygningslova. Det er denne lova som kjem i bruk når dyrka jord vert omdisponert til andre føremål enn landbruk, og som politikarane vert involverte i. Jordlova er

i bruk når omdisponering skjer til landbruksføremål, og er ikkje alltid gjennom ei politisk behandling.

I modell I ser eg på all omdisponering av dyrka jord til andre føremål enn landbruk etter PBL i perioden 2012 – 2015. I denne modellen vil det vera ein del «støy», fordi jorda kan vera omdisponert til statlege vegprosjekt, så vel som ny skule eller private bustader. Når det gjeld statleg initierte samferdselsprosjekt eller andre offentlege føremål, er ikkje dette reine lokalpolitiske vedtak. Denne avhengige variabelen kan såleis gi eit noko urett bilete av kommunars vilje til å omdisponera. Likevel seier den noko viktig om den generelle viljen til å omdisponera jord i Noreg, der omdisponeringsføremål i bynære kommunar vil vera annleis enn føremåla som rurale kommunar omdisponerer til.

For å utelukka støyen som modell I truleg er prega av, vil eg i modell II kun sjå på omdisponering av dyrka jord til *bustadføremål* etter PBL, noko som vil vera omdisponering av dyrka jord basert på lokalpolitiske planvedtak. I tillegg er bustadføremål det føremålet som utgjer den største omdisponeringsårsaka i Noreg (SSB 2016a).

Den avhengige variabelen utgjer ei samanslåing av kommunars innrapporterte mengd omdisponerte jord for åra 2012, 2013, 2014 og 2015. Som tabell 4 viser strekkjer seg frå 0 til 995 (modell I) og frå 0 til 300 dekar (modell II), og er såleis på forholdstalsnivå. Eg har vald å ikkje ta med tala for 2011, fordi eg antar at det nykonstituerte kommunestyret hausten 2011 ikkje rakk å godkjenne så mange reguleringsplanar dette året. På same vis tar eg med året 2015, sjølv om det er ein moglegheit for at det nye kommunestyret etter valet i september 2015 har godkjend reguleringsplanar som kjem inn i KOSTRA-tala dette året. Dette er ei forenkling eg har måtta gjort, som kan truga den interne validiteten til analysen. Men ettersom eg er ute etter dei overordna mønstra i omdisponeringa, vurderer eg ikkje denne feilkjelda på nokre få månader så stor samanlikna med den totale kommunestyreperioden.

Som me ser frå tabell 4 manglar eg femten kommunars verdi på avhengig variabel. Det kjem av at desse femten kommunane manglar rapportert mengd omdisponert jord for eit av dei fire åra, og difor ikkje har gyldig verdi.

Modell I: Av dei 413 kommunane med gyldig verdi, har 130 omdisponert 0 dekar dyrka jord, medan 283 kommunane har omdisponert mellom 1 og 995 dekar jord. I gjennomsnitt hadde

dei 413 kommunane omdisponer 47,1 dekar med dyrka jord i løpet av denne fireårsperioden. Kommunen som omdisponerte mest dyrka jord etter plan- og bygningslova totalt i denne perioden, var Sandnes med 995 dekar.

Modell II: Av dei 413 kommunane med gyldig verdi, har 225 omdisponert 0 dekar dyrka jord, medan 188 kommunar har omdisponert mellom 1 og 300 dekar jord. I gjennomsnitt hadde dei 413 kommunane omdisponer 12,8 dekar med dyrka jord i løpet av denne fireårsperioden. Kommunen som omdisponerte mest dyrka jord etter plan- og bygningsloven til bustader i denne perioden, var Vadsø med 300 dekar.

Uavhengig variabel: Ordførars parti for kommunestyreperioden 2011-15

Kommunedatabasen til Norsk samfunnsvitenskapleg datateneste (NSD)⁴ har ein variabel som oppgir ordførars parti i alle landets kommunar i kommunestyreperioden 2011 – 2015. Denne er i utgangspunktet på nominalnivå; verdiane er gjensidig utelukkande. Eg lagar to nye variablar som baserer seg på partias jordbruksideologi og kommuneideologi. Desse to ideologivariablane vil såleis vil befinna seg på ordinalnivå. Som nemnd under 3.4.1 er dette ikkje uproblematisk, då det aller helst skal vera lik avstand mellom kvar av verdiane. Dette er ikkje mogleg å oppnå på dei to ideologivariablane eg nyttar i den statistiske analysen, men begge er teoretisk grunngitte og difor vurderer eg det slik at eg likevel klarar å måla det eg vil måla, nemleg partivariablanes effekt på andelen omdisponert jord.

Tabell 5 Oversikt over landets ordførarar 2011 - 2015.

Parti	Antal ordførarar 2011-15	Valoppslutnad 2011
Arbeidarpartiet (AP)	153	31,7 %
Høgre (H)	119	28 %
Senterpartiet (SP)	87	6,7 %
Kristeleg Folkeparti (KrF)	17	5,6 %
Framstegspartiet (FrP)	11	11,4 %
Venstre (V)	6	6,3 %
Sosialistisk Venstreparti (SV)	3	4,1 %

⁴ Ein del av dei data som er nytta i denne publikasjonen er henta frå Norsk samfunnsvitenskapleg datatenestes kommunedatabase. NSD er ikkje ansvarleg for analyse av dataa eller for dei tolkingar som er gjort her.

Eg har ekskludert tre av partikategoriene til Kommunedatabasen frå denne analysen. Dei tre kategoriene er: Borgarlege felleslister og samlingslister (8 ordførarar), lokale lister, upolitiske og tverrpolitiske lister, fleirtalsval (16 ordførarar), andre lister (8 ordførarar). Desse gav det ikkje meining å ta med, då eg er interessert i å sjå på dei partia som er representerte på Stortinget.

Som me ser frå tabell 5, er det fleire av partia som har svært få ordførarar. SV har til dømes berre tre ordførarar i perioden 2011-15. Ein av desse tre kommunane omdisponerte over 60 dekar til bustadføremål, medan dei to andre omdisponerte null og tre dekar. Ettersom det er så stor spreiding mellom desse tre einingane, kan me forventastore konfidensintervall i analysen. Det same vil truleg gjelda for andre parti med få ordførarar og stor spreiding på avhengig variabel.

Det er verd å spørja seg om ordførars parti er ei god operasjonalisering av partivariabelen. Kva informasjon gir den oss eigentleg? Det er svært lite sannsynleg at ein ordførar frå KrF til dømes sit med politisk fleirtal i kommunen åleine, difor vil ikkje verdien «KrF» gi eit fullgodt svar på dette partiets vilje til å omdisponera dyrka jord. Om KrF samarbeider med Arbeidarpartiet eller Framstegspartiet om å styra kommunen, har eg, ut frå dette datamaterialet, ingen føresetnad for å veta. Eg har heller ikkje datamateriale på kor mange kommunar som var styrt av ein samarbeidskoalisjon, men truleg gjeld dette i dei aller fleste.

Eg har heller ikkje grunnlag for å seia noko om korvidt det som oftast er det største partiet som får ordføraren. Men det tabell 5 viser, er at dei to største rikspolitiske partia, også er størst i form av ordførarar. Senterpartiet har ein uforholdsmessig høg andel ordførarar, med tanke på at partiet fekk ein oppslutnad på 6,7 prosent i kommunevalet i 2011 (NRK 2011), noko som er lågare enn FrP med 11,4 prosent og omtrent det same som Venstre med 6,3 prosent. Likevel har partiet 87 ordførarar. Forklaringa ligg truleg i at partiet har ein del ordførarar i mindre distriktskommunar.

Ut frå tabell 5 ser me at det ikkje nødvendigvis er ei lenkje mellom oppslutnad i lokalvalet i 2011 og talet op ordførarar partiet har fått. Me har god grunn til å tru at eit parti som FrP, som fekk 11,4 prosent oppslutnad har hatt meir makt i kommunestyre rundt om i landet enn kva ordførarvariabelen klarar å fanga opp. Likevel meiner eg at ordførars parti kan vera ein god

proxy på kva parti som har makt i ein kommune, fordi dette partiet må vera med i den samarbeidskonstellasjonen som fekk fleirtal ved valet og dermed er med og styrer kommunen.

Kontrollvariablar

Sentralitet (kontrollvariabel 1)

SSB måler kommunars sentralitet i fire nivå frå 0 til 3. Denne variabelen er såleis på ordinalnivå, der verdi 3 tyder «mest sentral». Ein kommune har sentralitet 3 når den har funksjonar som eit landsdelssenter eller befolkningstyngdepunktet i kommunen ligg innanfor ei 75 minuttars reisetid med personbil (90 minuttar for Oslo) frå eit landsdelssenter. Dette omfattar dei seks landsdelssentra Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø og kommunane som ligg omkring desse (Leknes 2016, 39).

I modell II, der eg avgrensar avhengig variabel til å berre sjå på omdisponering til bustader, vel eg å avgrensa utvalet mitt til å berre gjelda kommunar med sentralitet 3. Dette gjer eg for å sjå meir spesifikt på partieffekten i dei mest sentrale stroka, altså i dei kommunane som opplever høgast byggjepress. Denne avgrensinga til sentralitet 3 er med og stengja støy ute frå analysen, då det ofte vil vera ulike mekanismar i spel når omdisponering skjer i urbane strok og i rurale strok. I urbane strok blir byggjepresset høgt grunna byspreiing, medan meir rurale strok gjerne lokkar nye innbyggjarar med lovnader om store tomter med hagar og tumle plass. Dette er to ulike subklassar av omdisponering, som krev ulike forklaringar. I denne oppgåva vil eg sjå på omdisponeringa som skjer på grunn av urbanisering, fordi det er den problematikken som fører til mest omdisponering i Noreg (Skog og Steinnes, 2016).

Befolkningsvekst 2011-2040 (kontrollvariabel 2)

SSB lagar kvart år befolkningsframskrivingar for alle åra fram til 2040, og opererer med tre alternative befolkningsframskrivingar: låg, middels og høg. Eg har vald å nytta mellomalternativet for vekst i perioden 2012-2040. Befolkningsveksten strekkjer seg frå -47 prosent (Ibestad) til 109 prosent (Rennesøy) (SSB 2012).

Denne kontrollvariabelen heng tett saman med sentralitet.⁵ Dei fleste kommunar med høg prosentvis befolkningsvekst ligg nær dei største byane, særleg rundt Oslo, Stavanger og Bergen. Av dei femti kommunane med høgast førespegla vekst i 2012-17, var det berre 9 som ikkje hadde sentralitet 3.

Ifølgje hovudalternativet i befolkningsframskrivingane til SSB vil befolkninga i Noreg passera 6 millionar like etter 2030. Det blir i så fall den raskaste millionpasseringa i norgeshistoria. SSB forventar at befolkningsveksten fyrst og fremst kjem til sentrale strom, særleg storbyane. Befolkninga i Oslo vil passera 700 000, i Bergen 300 000 og i Trondheim 200 000 i løpet av dei neste ti åra. SSB forventar vidare ein kraftig vekst i mange av kommunane som ligg i nærleiken av storbyane (SSB 2016c).

Skog og Steinnes finn ei sterk kopling mellom urbanisering og nedbygging av matjord. For det fyrste finn dei at det er dei urbane områda i dei mest sentrale kommunane som opplever størst byspreiing og tap av jordbruksjord. For det andre finn dei at mesteparten av den gjenverande dyrka jorda er lokalisert i dei same områda som allereie har omdisponert mest jord (2016, 185).

Dyrka jord (kontrollvariabel 3)

I «Arealstatistikk: Fulldyrka jord og dyrkbar jord» (Mathiesen 2014) vert det oppgitt både kor mange dekar dyrka jord kvar kommune har, og kor stor prosentandel dette utgjer av kommunens totale areal. Det er Norsk institutt for skog og landskap (frå 2015 ein del av NIBIO – Norsk institutt for bioøkonomi), som har stått for innsamlinga av desse data.⁶

Det finst lite forskning på koplinga mellom tilgangen på jord og mengd omdisponert jord. På den eine sida kan ein sjå for seg at kommunane som har god tilgang på jord omdisponerer relativt mest, sidan dei ikkje sjølve vil merka så stor skilnad. På den andre sida ser me at Hordaland i perioden 2007-13 omdisponerte nesten like mykje som Østfold og Akershus, sjølv om berre Agder-fylka, Finnmark og Oslo har mindre jord enn dette vestlandsfylket

⁵ Befolkningsvekst og sentralitet korrelerer nokså sterkt, med ein korrelasjonskoeffisient på 0,57. Dei to variablane er likevel langt frå perfekt korrelerte, og eg vel difor å behalda befolkningsvekst som ein eigen kontrollvariabel.

⁶ Eg fekk tilsend råfilene til rapporten «Arealstatistikk: Fulldyrka jord og dyrkbar jord» frå Henrik Forsberg Mathiesen ved NIBIO.

(Regjeringa 2015, 120). Samanhengen mellom tilgang på jord og omdisponeringa er difor ikkje eintydig.

Dei 150 kommunane som har sentralitet 3 kan ein grovt sett skilja i to grupper med tanke på tilgangen på jord. Majoriteten av kommunane ligg i område langs Oslofjorden, Trondheimsfjorden og i Rogaland. Mange av desse har mykje fulldyrka jord. Den andre hovudgruppa av kommunar ligg i meir skrinne jordområde på Sørlandet og i området rundt Bergen.

3.5 Intervjudata – komparativ casestudie med feltarbeid

Casestudiar er godt eigna når ein vil undersøka *korleis-* og *kvifor-*spørsmål (Yin 2009, 13). Etersom eg søker djupnekunnskap om korleis partias rolle i jordforvaltninga utspelar seg på kommunalt nivå, og kvifor det blir slik, er casestudie som metode svært nyttig.

George og Bennett (2005, 69) definerer ein case som eit tilfelle av ein klasse hendingar. «Ein klasse hendingar» refererer her til eit fenomen av interesse for forskinga, slik som revolusjonar, typar regjeringar, typar økonomiske system, eller i mitt tilfelle: forvaltning av jord.

Det som skil casestudiar frå andre metodar er korleis dei nyttar funn frå ein enkelt case til å kasta ljós over trekka til eit breiare sett av casar (Gerring 2007, 29). Føremålet for denne studien gjer det føremålstenleg å ikkje berre sjå på ein case, men finna to casar som kan samanliknast. Det mogleggjer ei utforsking av kvifor omdisponeringa av dyrka jord til bustadføremål varierer slik mellom kommunar som opplever urbanisering, sjølv om dei elles er like. Etersom eg vil finna to så like casar som mogleg, liknar dette på John Stuart Mill sin Indirect Method of Difference (Ragin 1987, 39), eller det som Przeworski og Teune har kalla «Most Similar System Design» (heretter MSSD) (1970, 32).

I eit MSSD er casane, ideelt sett, samanliknbare på alle variablar utanom den uavhengige variabelen som skal utgjera ein skilnad i casane sin verdi på avhengig variabel (George og Bennett 2005, 81). Det er ei rekke problem knytt til eit slikt design. For det fyrste er det nokså usannsynleg at ein kan finna casar i røynda som faktisk berre er ulike på den uavhengige variabelen som forklarar utfallet deira på avhengig variabel.

Eit anna problem med denne måten å velja casar, er at same type utfall i mange ulike casar, kan vera resultatet av heilt ulike årsaker. Det må ikkje vera éin og same årsak som fører til same utfall. Dette fenomenet vert kalla ekvifinalitet, og utfordrar kontrollert samanlikning (George og Bennett 2005, 157). I denne studien prøver eg å ta høgde for ekvifinalitet ved å også nytta innan case-analyse. I denne studien består nemleg mellom case-analysen av ei samanlikning av to casar, men innanfor kvar av desse to casane har eg to observasjonar i tid; kommunestyreperioden frå 2007 til 2011, og kommunestyreperioden frå 2011 til 2015.

Det er, ifølgje George og Bennett, aukande semje om at den sterkaste måten å dra slutningar frå case-studiar er å kombinera mellom case med innan case-teknikkar (2005, 18). Dette vil også auka validiteten i studien, fordi ein kanskje kan kontrollera for noko av den reine tilfeldigheita som kan oppstå i éin kommunestyreperiode. I praksis for min del vil det seia at eg ikkje berre vil stilla respondentane i kommunane spørsmål om forholdet dei to kommunane mellom, men også spørsmål relatert til deira eigen kommune før og etter lokalvalet i 2011.

3.5.1 Caseval: Most Similar Systems Design

I regresjonsanalysane kontrollerer eg for befolkningsvekst, sentralitet og mengd dyrka jord. Høg sentralitet vert nytta som utvalskriterium for modell II for å sjå nærare på forvaltinga i kommunar som opplever urbanisering. Eg nyttar det same utvalskriteriet for å definera populasjonen som eg vel dei to casane frå. For å unngå casar der svaret hovudsakleg ligg i dei geografiske variablane, legg eg til to andre utvalskriterium: kommunane skal ha over 20 prosent befolkningsvekst og over 10 prosent dyrka jord. Ved å leggja til desse kjem eg endå nærare konflikten mellom dyrka jord og utbyggingsinteresser.

Med desse utvalskriteria forsvinn alle kommunane med sentralitet 3 i Agder-fylka og Hordaland ut av utvalet. I tillegg er det fleire av kommunane på Austlandet, Trøndelag og Rogaland som ikkje har 10 prosent fulldyrka jord. Eg står att med ein populasjon på 56 kommunar som alle står i same situasjon: Dei er bynære kommunar med over 10 prosent dyrka jord. Dette kan seiast å vera «kornkommunane» i Noreg. Desse kommunane er særleg viktige for norsk matsikkerheit.

Ved å utelukka sentralitet, befolkningsvekst og andelen jord, håpar eg å avdekka forklaringskrafta som ligg i partipolitikken. Frå populasjonen på 56 kommunar som eg står att med, vil eg difor velja to kommunar som også liknar kvarande på andre variablar eg kan kontrollera for, som pendletid inn til landsdelsenter, folketal og storleik. Såleis *burde* dei få same utfall på avhengig variabel, men den eine kommunen skal ha omdisponert relativt mykje, den andre relativt lite. Det ligg noko her som korkje kan forklarast av kart eller statistikk. Det rettferdiggjør eit feltarbeid og eit grundig dykk inn i kommunane.

Som nemnd i innleiinga av kapitelet er dette ein fleirmetodestudie der casestudien byggjer på funna frå den statistiske analysen. Som me skal sjå viser resultatata frå den statistiske analysen at partipolitikken ser ut til å ha lite å seia for kor mykje jord som vert omdisponert. For å finna ut kvifor det er slik, vil det vera ekstra gunstig å gjera feltarbeid i to kommunar som gjenspeglar dette. Det vil seia at partipolitikken ikkje kan vera den avgjerande variabelen som skil dei to kommunane frå kvarandre. Ideelt sett burde case 1 ha omdisponert meir enn case 2 over to kommunestyreperiodar, med eit politisk skifte i 2011, slik som skissert i tabell 3.5.

Tabell 6 Most Similar Systems Design, ideelt sett.

	Kommune 1	Kommune 2
<i>Ukjend(e) årsak(er)</i>	A	a
Partipolitikken 2007-11	B	C
Partipolitikken 2011-15	C	B
Sentralitet (pendletid inn til landsdelssenter)	D	D
Vekst	E	E
Prosentandel fulldyrka jord	F	F
Faktisk fulldyrka jord	G	G
Fylke	H	H
Storleik	I	I
Befolkning	J	J
Utfall:	Y (mykje omdisponert)	y (lite omdisponert)

Sjølv om eg finn casar som oppfyller desse krava, vil eg likevel stå att med mange forklaringsfaktorar som det er umogleg å «isolera» i eit case-utval. Det kan vera tilfeldige

faktorar, til dømes at det er mange gamle bønder og få som vil overta, dårleg jord, ein entreprenør som har banka på dører i ein kommune og ikkje i ein anna. Det kan også vera forankra i verdisyn og identitet; nokre kommunar har kanskje eit ynskje om å verta meir by, medan andre vil behalda bygdeidentiteten sin. Ein anna forklaringsvariabel kan rett og slett vera plankompetansen i kommunen. Alt dette, og meir, må eg vera open for at kan spela ein rolle. Håpet er at eg kan identifisera nokre av desse kausalmekanismane ved å intervju lokalpolitikarar, planadministrasjonen og andre som jobbar med jordvern i kommunane.

3.5.2 Spydeberg kommune og Hobøl kommune

Mahoney og Goertz formulerer eit prinsipp i val av casar som dei kallar «the Possibility Principle». Dette slår fast at ein skal velja negative casar der utfallet av interesse er mogleg (2004, 657). På same måte som at det positive utfallet av interesse må ha vore mogleg i den negative casen, må det også ha vore mogleg med eit negativt utfall i den positive casen, elles kan ikkje casane nødvendigvis samanliknast. To slike casar, kommunar i mitt tilfelle, fann eg i Østfold. Hobøl og Spydeberg er to nabokommunar i Indre Østfold. Dei to kommunane er tilnærma like på alle geografiske og demografiske variablar (sjå tabell 7), men medan Hobøl omdisponerte 91 dekar dyrka jord til bustadføremål i perioden 2007-11 og 120 dekar dyrka jord til bustadføremål i perioden 2011-15, omdisponerte Spydeberg i dei same periodane høvesvis 0 og 1 dekar. Det positive utfallet i Hobøl, kunne, tatt deira like geografi i betraktning, like gjerne ha skjedd i Spydeberg. Og omvend kunne det like gjerne vore Hobøl som hadde det negative utfallet, lite omdisponert jord, som Spydeberg hadde.

Begge desse kommunane er med i populasjonen på 56 kommunar med sentralitet 3, over 20 prosent forventet befolkningsvekst innan 2040, og over 10 prosent dyrka jord.

Generaliseringspotensialet til resten av denne populasjonen ser eg på som relativt stort då ein kan anta at dei opplever liknande situasjonar med omsyn til press på jorda.

Det som gjer desse to kommunane endå meir interessante for denne oppgåva, er at begge opplevde eit politisk skifte i 2011. Hobøl var styrt av FrP, Høgre, KrF og SP i perioden 2007-11, og AP, Venstre og SP i perioden 2011-15. Spydeberg var styrt av SP, SV og AP i perioden 2007-11 og KrF, Høgre, FrP og Venstre i 2011-15. Partipolitikken ser med andre ord ikkje ut til å påverka omdisponeringa. Svaret på kvifor Hobøl omdisponerer meir enn Spydeberg må difor vera meir kompleks enn fargen på den styrande samarbeidskonstellasjonen.

Tabell 7 Hobøl og Spydeberg i eit Most Similar Systems Design.

	Hobøl	Spydeberg
<i>Ukjend(e) årsak(er)</i>	A	a
Parti i fleirtalskoalisjon i kommunestyre 2007-11	FrP + H + SP + KrF	SP + KrF + AP + SV
Parti i fleirtalskoalisjon i kommunestyre 2011-15	AP + V + SP	KrF + H + FrP + V
Sentralitet	3	3
Pendletid inn til landsdelssenter	Mellom 30 og 45 min	Mellom 30 og 45 min
Vekst	41 %	35 %
Prosentandel fulldyrka jord	20,9 %	27,7 %
Faktisk fulldyrka jord	29 082 dekar	37 026 dekar
Befolkning i 2016	4852	5736
Omdisponert 2007-11	91	0 dekar
Omdisponert 2011-15	120 dekar	1 dekar

3.5.3 Utføring av intervju

Feltarbeidet i Hobøl og Spydeberg vart utført mellom 28. november og 5. desember 2016. I denne perioden intervjuja eg tilsette ved planavdelinga i begge kommunane, deira felles landbrukskontor, tillitsvald og tilsett ved Bondelaget i Austfold, tre politikarar i Hobøl (Senterpartiet, Venstre og FrP) og to politikarar i Spydeberg (Arbeidarpartiet og KrF). To respondentar melde avbod grunna sjukdom; Hobøl AP og Spydeberg Høgre. Sistnemnde sende seinare svar per E-post. SP i Spydeberg hadde ikkje høve til å møte meg, og leverte også svar per E-post. Til saman har eg intervjuja 16 personar, då Landbrukskontoret og Bondelaget stilte med to representantar kvar, og KrF-politikaren hadde invitert med seg to som jobba i administrasjonen i Spydeberg.

Årsaka til at eg ikkje har vald å snakka med dei same partia på tvers av kommunegrensa, er at eg hadde eit ynskje om dekkja heile spekteret av parti. Difor valde eg det største av dei borgarlege partia (i perioden 2011-15) i Hobøl, som var FrP, og det største av dei borgarlege

partia i Spydeberg i same periode, som var Høgre. På same vis var Venstre større enn KrF i Hobøl, og omvend i Spydeberg. Både AP og SP har hatt avgjerande rollar i begge kommunar, og difor ville eg snakka med representantar frå begge desse partia i begge kommunar.

Tabell 8 Oversikt over intervju i Spydeberg og Hobøl.

Intervju	Dato	Lengde	Parti/arbeidsplass	Respondent-nr.	Posisjon i partiet i perioden 2011-15/stillingstittel
A	28.11.2016	42.19	Administrasjonen i Hobøl kommune	1	Plan- og miljøvernrådsgjevar*
B	28.11.2016	47.42	Senterpartiet, Hobøl	2	Formannskapsmedlem
C	29.11.2016	49.39	Venstre, Hobøl	3	Formannskapsmedlem
D	29.11.2016	52.36	Framstegspartiet, Hobøl	4	Kommunestyremedlem
E	30.11.2016	1.07.57	Administrasjonen i Spydeberg kommune	5	Arealplanleggar*
F	30.11.2016	36.05	Arbeidarpartiet, Spydeberg	6	Formannskapsmedlem
G	01.12.2016	59.05	Landbrukskontoret for Hobøl, Spydeberg og Askim	7	Landbrukssjef*
				8	Rådsgjevar*
H	01.12.2016	49.29	KrF, Spydeberg	9	Ordfører
			Byggjesaksavdelinga i Spydeberg kommune	10	Verksemdsleiar for teknisk forvaltning
				11	Verksemdsleiar for eigedom og teknisk drift
I	02.12.2016	1.01.35	Austfold Bondelag	12	Organisasjonssjef*
				13	Leiar*
J	05.12.2016	1.00.25	Landbruksdirektoratet	14	Seniorrådsgjevar i Avdeling ressurs og areal
K		E-post	Høgre, Spydeberg	15	Ikkje med i kommunepolitikken 2011-15, no ordfører
L		E-post	Senterpartiet, Spydeberg	16	Kommunestyremedlem

*Dette er noverande stilling, og var ikkje nødvendigvis den posisjonen vedkomande hadde i kommunestyreperioden 2011 – 2015.

Personvernomsyn

Før feltarbeidet sende eg meldeskjema for forskings- og studentprosjekt som medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt (jf. personopplysingslova og helseregisterlova med

forskrifter) til Personvernombodet ved NSD. I meldeskjemaet oppgav eg at det ville bli samla inn bakgrunnsopplysingar som kunne identifisera enkeltpersonar indirekte. Det vil seia at eg ikkje brukar namna til deltakarane, men at det til dømes vil vera mogleg å finna ut kven «kommunestyremedlem for Venstre i Hobøl i perioden 2011-15» er.

Personvernombodet fann at behandlinga av personopplysingar er meldepliktig i samhøve med personopplysingslova § 31. Behandlinga tilfredsstillir krava i lova. Vurderinga til Personvernombodet føreset at prosjektet vert gjennomført i tråd med opplysingane i meldeskjemaet, noko det har blitt.

Informasjon om behandlinga av personopplysingar vart gitt både munnleg og skriftleg til deltakarane. Alle deltakarane fekk eit samtykkeskjema som dei las gjennom og underskreiv før intervjuet starta. Dette samtykkeskjemaet er vedlagt. Deltakarane fekk også tilsend dei direkte sitata eg har brukt i oppgåva, og hadde høve til å melde tilbake dersom dei ikkje godkjende bruken. Den moglegheita nytta to av respondentane seg av.

Intervjuguide og det vidare arbeidet med intervjuet

Ifølgje Grønmo (2016, 168) skal intervjuguiden vera både omfattande og spesifikk på den eine sida, og enkel og generell på den andre sida. Såleis skal forskaren få både dei typar informasjon som er relevant for studien, samstundes som ein kan gjennomføra intervjuet på ein fleksibel måte. Intervjuguiden min hadde fem overordna tema, i tillegg til generell informasjon i byrjinga av intervjuet og avsluttande kommentarar på slutten. Dei fem tema var: Respondentens rolle i planprosessar, horisontale spenningar i jordforvaltinga, vertikale spenningar i jordforvaltinga, berekraft/langsiktig tenking i lokalpolitikken, og synet på rollen til politikken i forvaltinga av jordressursar. Intervjuguiden er vedlagt.

Intervjuet vart registrerte med lydopptak og transkriberte i ettertid. Dataanalyse inneber å avdekka generelle eller typiske mønster i materialet (Grønmo 2016, 266). Under analysen av intervjuet nytta eg temaa for intervjuguiden som overordna dimensjonar. Etersom eg i all hovudsak var ute etter forklaringar på kvifor Hobøl hadde omdisponert meir enn Spydeberg, laga eg kategoriar ut frå dei ulike forklaringane som dukka opp i intervjumaterialet. Til dømes var *vertikale spenningar* ein dimensjon, medan det under denne dimensjonen dukka opp fleire kategoriar med forklaringar på omdisponering.

Ifølgje Yin (2008, 160) er det viktig at ein i dataanalysen prøver å bruka så mykje materiale som mogleg, for viss ikkje er analysen sårbar med tanke på alternative tolkingar basert på funn som eg har ignorert. Særleg har eg freista å vera merksam på å fanga opp forklaringar som står i motsetnad til kvarandre, og dersom nokon har sagt noko som skil seg ut frå dei andre.

4. Analyse

Som i kapitel 3 «Data og metode», er dette analysekapitelet strukturert ut frå dei fire datakjeldene for oppgåva. Fyrst nyttar eg partiprogramma til dei sju partia som hadde ordførarar i Noreg i perioden 2011-14, og undersøker korleis partia plasserer seg langs den jordbruksideologiske og den kommuneideologiske aksene. Deretter undersøker eg om dei to hypotesane knytt til konfliktlinjene stemmer når eg ser på individdata, kommunedata og intervjudata. Eg finn at det *er* ein forskjell mellom dei ulike veljargruppene i kor tungt dei vektlegg matproduksjon. Veljargruppene fordeler seg etter den jordbruksideologiske aksene. I regresjonsanalysane av kommunedata, finn eg at korkje den jordbruksideologiske eller den kommuneideologiske aksene har ein statistisk signifikant effekt på kor stor mengde dyrka jord som vert omdisponert. Gjennom intervjudata finn eg fleire forklaringar på kvifor omdisponering skjer i stor eller liten grad. Desse forklaringane er hovudsakleg av lokal karakter og ikkje knytt til partipolitikken. Men dei syner at spørsmål om jordvern ofte vert vekta innanfor ei forståing som er lokalt forankra, og i mindre grad forankra i dei partipolitiske konfliktlinjene.

4.1 Partidata. Kva er partias jordbruks- og kommuneideologi?

Dei politiske partia ser alle på seg sjølve som ansvarlege forvaltarar av dei norske naturressursane. Men akkurat kva dei legg i ansvarleg forvaltning varierer ut frå ideologiane deira. Ut frå operasjonaliseringane i 3.2, har eg gjennomgått partiprogramma for 2013-2017 for å finna ut korleis dei stiller seg til statlege reguleringar av landbrukseigedomar, og korleis dei stiller seg til det kommunale sjølvstyret, med eit særleg fokus på arealpolitikken. Innhaldsanalysen er systematisk utført, men det er umogleg å utelukka ein viss grad av skjønn i kva sitat eg vel ut og legg vekt på, skalaen er med andre ikkje objektiv.

4.1.1 Jordbruksideologisk skala

Den jordbruksideologiske skalaen strekkjer seg frå partia som er mest til minst villige til å regulera den private eigedomsretten på landbrukseigedomar. Ut frå partiprogramma har eg kome fram til denne jordbruksideologiske aksen: SP – SV – KrF – AP – V – H – FrP

Grunnen til at eg plasserer Senterpartiet lengst til venstre på denne aksen, er deira sterke fokus på å auka det juridiske vernet av matjorda. Partiet vil mellom anna grunnlovsfesta at matjorda skal disponerast langsiktig og ivaretakast for komande generasjonar. I tillegg ynskjer dei å lovfesta moglegheita til varig vern av matjord, og sikra matjorda sterkare vern enn utmark (SP 2013, 10-11). Etter mi vurdering, vil fleire heimlar i lovverket medføra eit styrka jordvern.

SV vil styrkja jordvernet, særleg i områda med høg produktivitet nær byar og tettstadar. Grunnen til at eg har plassert partiet langt til venstre jordbruksideologisk, er at dei vil vidareføra bu- og driveplikt og prisregulering, og tilpassa desse reguleringane landbruket i dag for å sikra at produktiv jord vert halden i hevd (SV 2013, 15).

KrF skriv ikkje noko om haldninga si til eigedomsregulering, men partiet går inn for eit strengt jordvern for å sikra framtidige generasjonar sjansen til nasjonal matforsyning (KrF 2013, 71). Partiet ynskjer å etablera eit jordvernområde med spesielt restriktive reglar, og dei vil innføra ei ordning med gebyr når matjord vert omdisponert og tatt i bruk til andre føremål. Midlane frå gebyrordninga skal ein nytta til å nydyrka eit areal som motsvarar det omdisponerte (2013, 73). Gebyr ligg innanfor «finansar» i NATO-modellen (figur 4), og kan seiast å vera eit middels strengt verkemiddel.

Arbeidarpartiet seier ikkje mykje om kva verkemiddel dei vil ta i bruk, men slår fast, som SP og KrF òg gjer, at dei ynskjer å auka matproduksjonen i takt med befolkningsveksten (AP 2013, 38). Dei ynskjer eit sterkt jordvern, og dei vil oppretthalda sjølvforsyningsgraden på om lag dagens nivå (AP 2013, 40). Eittersom dei er såpass vage i formuleringane, og ikkje seier noko konkret om verkemiddelbruken eller eigedomsreguleringane, plasserer eg AP på midten av den jordbruksideologiske aksen.

Venstre vil avgrensa den statlege buplikta og prisreguleringa på landbrukseigedommar. Dei vil også fjerna odelsretten og delingsforbodet i jordlova (2013, 41). Som eit liberalt parti er det naturleg at Venstre ynskjer deregulering av lovverket. Samstundes slår partiet fast at

jordvern er ein føresetnad for framtidig matproduksjon, og difor vil dei styrka jordvernet og sikra vern av produktiv matjord mot irreversible endringar (2013, 42). Dei er difor i ein mellomposisjon mellom Arbeidarpartiet og den sterkare dereguleringslinja til Høgre og FrP.

Både Høgre og FrP ynskjer ei kraftig deregulering av den private eigedomsretten, samstundes som bae partia er opptekne av matproduksjon ut frå eit beredskapsomsyn. Høgre vil styrka sjølvforsyninga av mat ut frå beredskapsomsyn (2013, 52), medan FrP vil byggja opp eit beredskapslager for korn tilsvarande befolkningas næringsbehov i eitt år (2013a, 17).

Høgre vil gje bonden større råderett over eigen eigedom ved å oppheva buplikta, delingsforbodet og priskontrollen. Men samstundes vil dei behalda driveplikta. Høgre vil ta vare på god matjord, men balansera jordvernet mot storsamfunnets behov (2013, 52). FrP ynskjer å avskaffa og forenkla lover som partiet meiner avgrensar fridomen til bøndene. Dei vil gjenninnføra fri eigedomsrett på landbrukseigedomar og avvikla konsesjons-, bu- og driveplikta, samt odelsreglane (2013A, 16-17). Såleis går dei hakket lengre enn Høgre i kor deregulert dei ynskjer jordbruket skal vera, og får verdi 7 på den jordbruksideologiske skalaen.

Me ser at den jordbruksideologiske aksene som teiknar seg, liknar den klassiske høgre-venstre-aksene, ved at partia som ynskjer mindre statleg styring har høg verdi. Nokre avvik er det likevel: Senterpartiet har fått verdi 1, medan AP ligg i sentrum med verdi 4.

4.1.2 Kommuneideologisk skala

Det er ikkje like lett å setja opp ein skala frå mest til minst villig til å desentralisera politisk avgjerslemyndigheit. Eit sterkt lokalt sjølvstyre er noko alle dei politiske partia tar til orde for i partiprogramma sine for perioden 2013-17. Bruken av argumenttypene som Vold og Reitan (2012) nyttar, har vore til god hjelp (sjå tabell 3). I tillegg har eg særleg leita etter argumenta som er knytt til arealpolitikken. Det har gitt fylgjande kommuneideologiske skala: AP – SV – KrF – V – SP – FrP – H

AP ynskjer eit levande demokrati både lokalt og regionalt. Partiet meiner at kommunane spelar ein avgjerande rolle for velferdstilbod og næringsutvikling, og for å sikra eit levande lokaldemokrati. AP legg vekt på at kommunestrukturen må sikra funksjonelle, gode og

likeverdige velferdstenester over heile landet (2013, 65). AP seier såleis ikkje noko om at dei vil ha meir makt til det lokale nivået, men dei understrekar fleire stader kommunens viktige rolle når det gjeld å gje velferdsgode til innbyggjarane. Bruken av «likeverdige velferdstenester» og vektlegginga av velferdsgode plasserer AP lengst til venstre.

SV arbeidar for desentralisering av makt i Noreg, men føresetnaden er at den faglege kompetansen vert teke vare på. SV meiner vidare at færre av dei statlege overføringane bør vera øyremerkte, men poengterer samstundes at øyremerking i nokre tilfelle er naudsynt for å sikra likeverdige vilkår (2013, 31). Bruken av «likeverdige vilkår», gjer at SV får verdi 2.

KrF vil arbeida for at staten i hovudsak styrer gjennom rammer slik at handlefridomen til kommunane aukar og lokaldemokratiet vert sterkare (2013, 98). Partiet vil tillata større lokal handlefridom i reguleringssaker og dei vil vurderer om moglegheita til motsegner frå statlege myndigheiter kan verta innskrenka utan at det går utover viktige nasjonale eller regionale omsyn. KrF vil også samordna motsegnsmyndigheitene slik at kommunane kun møter éin statleg motpart (2013, 80).

Det er ikkje heilt lett å skilja Venstre og KrF frå kvarandre i dette spørsmålet. Venstre vil også styrka det lokale sjølvstyret. Dei meiner at maktsentralisering er alvorleg og uynskt, og vil flytta meir makt og fleire oppgåver over til lokaldemokratiet (2013, 75). Som KrF ynskjer dei å samordna statlege myndigheites behandling av arealplanar, og sikra at motsegner er koordinert (2013, 67). Vidare vil dei redusera antalet på statlege motsegnsmyndigheiter slik at den kommunale saksgangen skal gå lettare (2013, 76). Tiltaka til dei to partia er dei same, men eg vurderer retorikken til Venstre som litt sterkare retorikk, og plasserer partiet difor eit hakk til høgre for KrF.

Senterpartiet meiner at dei beste løysingane vert skapte lokalt, og at nasjonale myndigheiter i minst mogleg grad må overstyra løysingar som lokalsamfunn har kome saman for å skapa. Ifølgje Senterpartiet er det berre slik ein kan få alle med på å bevare naturmangfaldet og bruka ressursgrunnlaget til det beste for lokal utvikling (2013, 9). Dette er interessant, for Senterpartiet seier jo her at kommunane sjølve veit best korleis dei skal nytta «ressursgrunnlaget til det beste for lokal utvikling», samstundes vil dei opna for moglegheita til lovfesta varig vern av jorda, eit tiltak som innskrenkar handlingsrommet til lokalpolitikarane kraftig. Grunnen til at Senterpartiet hamnar til høgre for Venstre og KrF, er

at partiet ynskjer å overføra det regionale ansvaret for landbruk-, miljø- og arealforvaltinga frå fylkesmannen til fylkeskommunen (2013, 11). Det vil seia at dei vil overføra makt frå ein statleg institusjon med fagleg ekspertise, til ein institusjon som er underlagt dei folkevalde på regionalt nivå. Såleis kuttar dei statens forlenga arm inn i arealpolitikken. Eg vurderer dette som eit sterkare signal om desentralisering av avgjerslemakt enn samordning og innskrenking av motsegnsinstitusjonar som ein finn hos KrF og Venstre.

FrP ynskjer ein sterk reduksjon i antalet lovpålagde høyringsinstansar, og ei avgrensing av motsegn retten i arealsaker. Partiet meiner at nasjonale interesser som heimlar motsegner må verta avklarte i lov, og ikkje ved bruk av forskrifter, nasjonale retningslinjer og skjønn som avgrensar eigedomsretten og det lokale sjølvstyret (2013a, 5). Dei vil at motsegner som innskrenkar eigedomsretten og det lokale sjølvstyret skal reduserast til eit absolutt minimum (2013a, 6). Partiet vil overføra viktige samfunnsoppgåver frå staten, fylka/regionane til kommunane (2013a, 7). Det framkjem ikkje konkret kva oppgåver FrP vil overføra. I prinsippprogrammet deira står det at kommunane har rett til å styra seg sjølve i saker som primært er av lokal interesse, og som ikkje ved anna lov er lagt til andre (2013b, 6).

Høgre vil fjerna Fylkesmannens moglegheit til å overprøva kommunane basert på skjønn. Partiet vil også samordna og redusera statlege innspel og motsegner i arealsaker (2013, 63). Dette samsvarer også med det me såg i 2.2.2 «Eit motsegnsinstitutt under press» der Kommunal- og moderniseringsminister Sanner per brev ber institusjonane om å vektleggja sterkare det kommunale sjølvstyret. Høgre vil overføra oppgåver innanfor miljø, landbruk og natur frå Fylkesmannen til kommunane. Dei vil gje kommunane forvaltingsansvaret for lokale verneområde, og prøva ut ein modell med grunneigarstyrt forvalting av verneområde og område som vert vurdert verna (2013, 64). Her ser me altså at dei ikkje berre vil overføra avgjerslemakt til kommunane, men også til individa, grunneigarane. Høgre er det partiet som går lengst i faktiske forslag til overføring av makt frå statleg til kommunalt nivå i arealsaker.

4.2 Individdata. Kor villige er veljarane til å omdisponera jord?

I analysen av jordvernsspørsmålet i runde 7 av Norsk Medborgarpanel har eg eg har krysstabulert spørsmålet mitt med eit spørsmål i same runde om kva respondentane ville røysta på dersom det var stortingsval i morgon, og eit spørsmål frå runde 3 (hausten 2014) om kva parti dei røysta på ved stortingsvalet i 2013.

Respondentane kunne velja tre svaralternativ i rangert rekkefylgje. Det er verd å merka seg at dei ikkje kunne velja «matproduksjon» som fyrste-, andre- og tredjeprioritet. Dersom dei meiner at jordvernet er absolutt, må dei gå til neste spørsmål utan å svara på kva andre- og tredjeprioritet er. Dette kan vera ein av årsakene til at talet på respondentar fell frå 1125 som angir fyrsteprioritet, til 1069 som svarer på andreprioritet, og 1032 som også vel ein tredjeprioritet.

Det fyrste som slår ein ved analyseringa av dette datamaterialet, er korleis om lag halvparten av respondentane har matproduksjon på fyrsteplass. «Matproduksjon» er mest valde fyrsteplass uansett kva region dei er frå, kva kommunestorleiken er, kva utdanning, alder og kjønn dei har, og uansett kva parti dei røysta på i 2013 og ville ha røysta på i morgon. Det einaste unntaket er respondentar frå Oslo fylke, som har *bane* som mest populære fyrsteprioritet. I det fylgjande skal me berre sjå på koplinga til partivariablane.

At «matproduksjon» ville bli eit så populært svaralternativ, er ikkje overraskande ut frå ordlyden. Dette er truleg ein effekt av det Zaller og Feldman (1992) finn, nemleg at respondentane vert svært påverka av ordlyden på spørsmålet. Føremålet med spørsmålsformuleringa («Politikerne må ofte velge om arealer som kan benyttes til matproduksjon skal brukes til andre nødvendige formål. Hvordan synes du din kommune bør prioritere bruken av slikt areal de neste ti årene?») var å peila respondentane inn på det som er røynda for lokalpolitikarane, nemleg at dyrka og dyrkbar jord er verna gjennom jordlova, og at det difor må takast eit aktivt val *vekk frå* landbruksføremål. Intensjonen var at formuleringa «andre nødvendige formål», ville få respondentane til å kjenna seg frie til å svara noko anna enn matproduksjon (dei andre svaralternativa var: bustader, veg, jernbane/T-bane/bybane osv., næringsverksemd og offentlege bygg: skule, idrett, osv.).

Sjølv om nesten 50 prosent totalt prioriterer matproduksjon øvst, er det ein stor variasjon i prosentandelen som har dette svaralternativet på fyrsteplass. Det fortel oss at respondentane ikkje vert heilt blenda av at eg nemner matproduksjon i spørsmålsformuleringa. Me ser skilnad mellom veljargruppene på kor sterkt dei prioriterer dette. Krysstabulert mot kva parti respondentane ville røysta på ved stortingsval i morgon, får me fordelinga som vist i tabell 9. Her er dei som ville ha røysta på andre parti enn partia som er representerte på Stortinget og dei som ikkje har svart på spørsmålet teke ut, difor vert talet på respondentar noko lågare.

Tabell 9 Fyrsteprioriteten til respondentane i NMP, sortert etter partival.

	Matproduksjon	Bane	Bustad	Off. bygg	Næring	Veg
SP (74)	73,0	8,1	2,7	5,4	6,8	4,1
KrF (47)	63,8	10,6	6,4	8,6	4,3	6,4
SV (71)	54,9	21,1	15,5	7,0	1,4	0,0
MDG ⁷ (47)	53,2	29,8	6,4	8,5	0,0	2,1
V (50)	48,0	22,0	16,0	8,0	2,0	4,0
AP (357)	45,4	12,0	12,3	17,4	7,8	5,0
FrP (91)	44,0	11,0	13,2	7,7	10,0	14,3
H (274)	39,4	12,8	18,6	9,1	12,0	8,0
Totalt 1011	47,68 % (482)	13,75 % (139)	13,25 % (134)	11,37 % (115)	7,81 % (79)	6,13 % (62)

Sjølvs om matproduksjon er mest valde fyrsteprioritet uansett parti, er det ein vesentleg skilnad mellom veljarane til Senterpartiet og veljarane til Høgre. Medan 73,0 prosent av dei som ville ha røysta på Senterpartiet i morgon, har matproduksjon på fyrsteplass, har 39,4 prosent av dei som ville ha røysta på Høgre ved val i morgon, matproduksjon på fyrsteplass. Det er ein skilnad på 33,6 prosentpoeng.

Fordelinga mellom veljargruppene på spørsmålet om kva dei ville røysta dersom det var Stortingsval i morgon, og kva dei faktisk røysta ved Stortingsvalet i 2013, er ikkje vesentleg forskjellig. Fordelinga av totalen er omtrent heilt lik. 49,3 prosent av respondentane har matproduksjon som fyrsteprioritet, og rekkefylgja på partia etter kor mange som har svart matproduksjon, er også den same, bortsett frå at Venstre og Arbeidarpartiet har bytt plass: Dei som faktisk røysta AP ved valet i 2013 var meir opptekne av matproduksjon (50,45 prosent) enn den gruppa som ville røysta AP ved stortingsval i morgon. Og dei som faktisk røysta Venstre ved valet i 2013 var mindre opptekne av matproduksjon (43,14 prosent), enn dei som ville røysta Venstre ved val i morgon. Bortsett frå at desse to partia skiftar plass, er resten av

⁷ MDG er ikkje kommentert nærare då dette partiet ikkje er representert korkje blant ordførarar i Noreg i perioden 2011-2015 (kommunedata) eller i kommunestyra i Spydeberg og Hobøl i denne perioden (intervjudata), og difor ikkje vert behandla nærare i resten av datamaterialet.

rangeringa lik. Men dersom eg nyttar variabelen frå 2014 i dei vidare analysane mine, står eg att med færre enn dei 1011 respondentane som har svart på både jordvernspørsmålet og partispørsmålet i runde 7. Dette kjem truleg av at ein del av respondentane som har svart på jordvernspørsmålet i runde 7 anten ikkje røysta ved Stortingsvalet i 2013, eller at dei let vera å svara på kven dei hadde røysta på. Etersom avvika mellom dei to variablane er såpass små, nyttar eg variabelen frå runde 7 der eg har flest respondentar.

Fyrste kolonne i tabell 9 syner korleis veljarane plasserer seg frå høgast prioritering av matproduksjon til lågast prioritering av matproduksjon. Det er påfallande at denne fordelinga liknar den me fann i 4.1.1, altså partias jordbruksideologi basert på partiprogramma i perioden 2013 – 2017. Ut frå kor sterkt partia er villige til å regulera den private eigedomen på landbrukseigedomar, fann me at ein jordbruksideologisk akse ville sjå omtrent slik ut: SP – SV – KrF – AP – V – H – FrP. I tabell 4.3 ser me at Venstre sine veljarar prioriterer matproduksjon sterkare enn Arbeidarpartiet sine veljarar, og at FrP sine veljarar prioriterer det høgare enn Høgre sine veljarar, elles er rekkefylgja den same. Dersom eg hadde lagt partivariabelen frå 2014 til grunn, ville med andre ord fordelinga vore endå meir samanfallande med den jordbruksideologiske aksen.

Dette gir oss minst to opplysingar. For det fyrste viser det, at trass den leiande spørsmålsformuleringa, så treff spørsmålet respondentane. Det *er* ein ideologisk skilnad mellom veljargruppene. For det andre så seier det noko om koplinga mellom viljen til å regulera den private eigedomsretten og kor viktig ein oppfattar at matproduksjon er. Ut frå partiprogramma kan ein oppfatta alle partia som opptekne av matproduksjon, høg sjølvforsyning og matsikkerheit. Ein kan ikkje på eit prinsipielt grunnlag nytta desse til å seia at AP synest at matproduksjon er viktigare enn H; det er verktøya som er forskjellige. Men når ein ser på korleis veljargruppene deira fordeler seg i Medborgarpanelet, gir det grunnlag til å hevda at dess meir støtte til parti som er positive til å regulera, dess meir oppteken er ein av å prioritera matproduksjon.

Tabell II og III i vedlegg syner andre- og tredjeprioriteten til veljarane. Hovudtrekka frå desse er mellom anna at offentlege bygg viser seg å vera den gjennomsnittleg mest valde andre- og tredjeprioriteten. I tillegg er bane og bustad høgt prioritert blant respondentane. Bustad var den nest mest valde fyrsteprioritet, og tredje mest valde andreprioritet. Bane var, i gjennomsnitt, den tredje mest valde fyrsteprioriteten og den nest mest valde andreprioriteten.

Kvifor er resultatane frå Medborgarpanelet interessante? Det seier oss noko om kva argument dei ulike partia kan nytta for å legitimera nedbygging av jord. At bustad er eit behov veljarane oppgir som viktig, kan tyda at dei vil finna omdisponering av dyrka jord til fordel for bustader som eit legitimt utbyggingsføremål, sjølv om Fylkesmannen ikkje gjer det.

4.3 Kommunedata. Statistisk analyse av kommunars forvaltning av jordvernet, 2011 – 2015

4.3.1 Modell I: Kva parti omdisponerer til andre føremål enn matproduksjon?

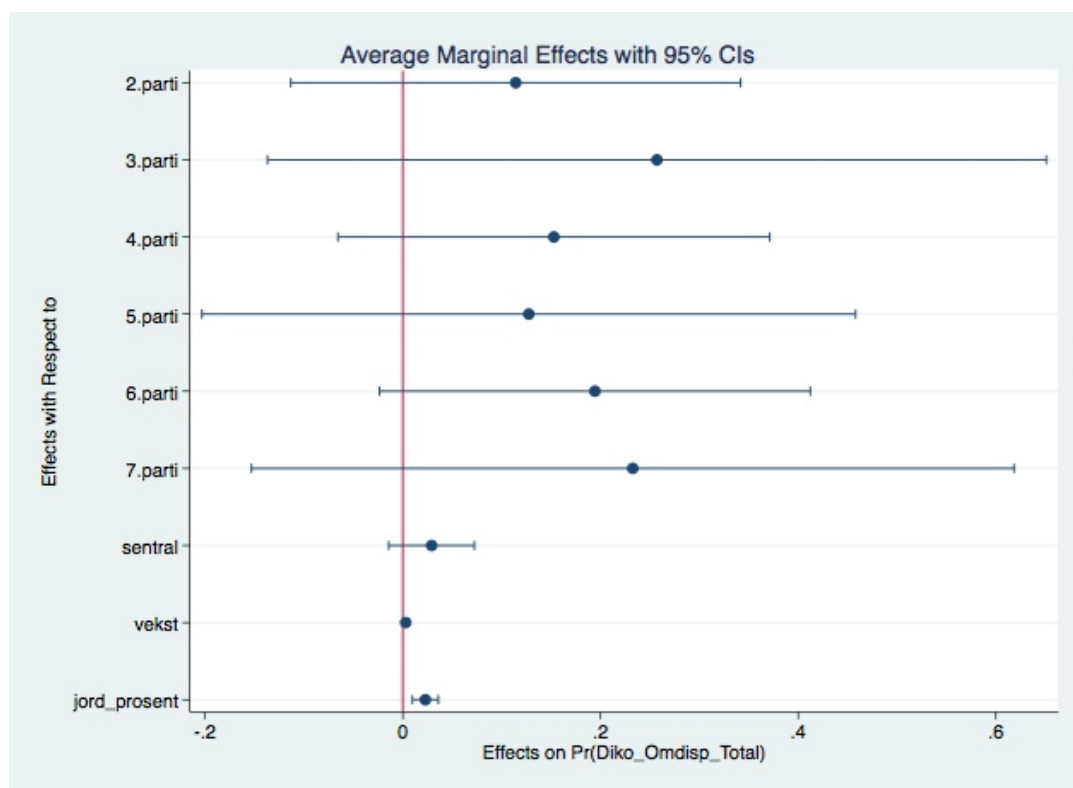
I denne modellen skal eg finna ut korleis partia fordeler seg når det gjeld kven som omdisponerte jord i det heile tatt. Eg gjer avhengig variabel om til ein dikotom variabel der kommunane som ikkje har omdisponert noko får verdi 0, og alle kommunar som har omdisponert 1 dekar eller meir får verdi 1. Tabell 10 viser fordelinga mellom ikkje-omdisponert og omdisponert jord per parti. Høgre kolonne viser prosentandelen av kommunar med dette partiets ordførarar som har omdisponert dyrka jord til andre føremål enn landbruk. Me ser at den lågaste prosentandelen er blant kommunar med ordførar frå KrF (58,8 prosent), medan den høgste prosentandelen er blant kommunar med ordførar frå Venstre (83,3 prosent).

Tabell 10 Oversikt over andelen kommunar som har omdisponert jord, per ordførarparti.

Parti	0 dekar	1 dekar eller meir	Totalt	Prosentandel
Venstre	1	5	6	83,3 prosent
Høgre	23	91	114	79,8 prosent
FrP	3	8	11	72,7 prosent
AP	46	103	149	69,1 prosent
SV	1	2	3	66,7 prosent
SP	31	52	83	62,7 prosent
KrF	7	10	17	58,8 prosent

Ettersom avhengig variabel her er dikotom, utfører eg ein logistisk regresjon for å undersøka partivariabelens påverknad på korvidt kommunen har omdisponert dyrka jord eller ikkje. For å finna ut av dette vert partivariabelen gjort om til ein indikatorvariabel, slik at ein

samanliknar alle partia opp mot ein referansekategori. KrF er referansekategori, ettersom kommunane som med ordførar frå KrF har lågast prosentandel omdisponert jord. Figur 5 viser resultatet av den logistiske regresjonen. Her er partinamna gjort om til talverdiane; 2 er då SP, 3 er SV, 4 er AP, 5 er FrP, 6 er Høgre og 7 er Venstre. Ingen av partieffektane er statistisk signifikante, og som figur 5 viser, er modellen prega av store konfidensintervall rundt alle partia, og særleg dei partia med færrest ordførarar. Sjølv om resultata ikkje er statistisk signifikante, er det interessant å sjå kor like partieffektane er. Når eg gjer om desse effektane til sannsyn, finn eg at dei tre største ordførarpartia, AP, H og SP har høvesvis 71,1 prosent, 75,3 prosent og 67,3 prosent sannsyn for å omdisponera dyrka jord.



Figur 5 Grafisk framstilling av margineffektane i modell I.

Når det gjeld kontrollvariablane, er befolkningsvekst statistisk signifikant på 5 prosents-nivå, og jordvariabelen er statistisk signifikant på 1-prosentsnivå. Det vil seia at dess høgare befolkningsvekst og dess høgare prosentandel jord ein kommune har, dess større sannsyn er det for at kommunen vil omdisponera dyrka jord. Sentralitet er statistisk signifikant heilt til eg introduserer jordvariabelen i modellen, noko som tyder på at andelen jord har større forklaringskraft enn sentralitetsvariabelen. Denne modellen er likevel prega av mykje støy i form av at me ikkje veit kva føremål det er omdisponert jord til, noko som gjer at den ikkje

nødvendigvis treff partias vilje til omdisponering (sjå diskusjon rundt dette under 3.4.2 «Operasjonalisering av uavhengig variabel»).

4.3.2 Modell II: Påverkar jordbruksideologi og kommuneideologi omdisponeringa?

I denne modellen ser me på mengd omdisponert jord til bustadføremål i kommunar med sentralitet 3. Me er altså ikkje berre opptekne av om det er omdisponert eller ikkje, men kor mykje jord som er omdisponert. Det er 150 kommunar med sentralitet 3, men utvalet vert på 138 fordi me mistar dei kommunane som har ordførarar frå andre parti enn stortingspartia. Når utvalet er avgrensa til sentrale kommunar, endrar samansetnaden av ordførarar seg litt. Der AP var partiet med flest ordførarar i heile Noreg, vert Høgre partiet med flest ordførarar når me avgrensar utvalet til mest sentrale kommunar.

I denne modellen vil eg undersøka om mengd dyrka jord som vert omdisponert til bustadføremål kan forklarast ut frå den jordbruksideologiske aksen og den kommuneideologiske aksen. Hypotesane var at parti som ynskjer å regulera den private eigedomsretten landbrukseigedomar, vil vera mindre villige til å omdisponera jord til andre føremål enn matproduksjon, og at parti som ynskjer desentralisering av avgjerslemakt i arealpolitikken, vil vera meir villige til å omdisponera jord til andre føremål enn matproduksjon. Ut frå analysen av partiprogramma skal eg testa dei to fylgjande partiskalaene:

Jordbruksideologi: SP – SV – KrF – AP – V – H – FrP

Kommuneideologi: AP – SV – KrF – V – SP – FrP – H

Som det kjem tydeleg fram her, har særleg AP og SP nokså forskjellige verdiar på dei to aksane, difor er det grunn til å anta at berre éin av dei to aksane vil gi statistisk signifikante resultat. Korrelasjonen mellom dei to variablane er nokså låg (0,29, der -1 og 1 er perfekt korrelerte). Eg testar dei likevel kvar for seg.

Tabell 11 Gjennomsnittleg mengd omdisponert jord til bustadføremål per ordførarparti.

Parti	Gjennomsnittleg omdisponert mengd	Antal kommunar
KrF	11,8	11
SP	17,6	19
AP	28,2	49
FrP	31	3
H	15,6	53
V	4,7	3

I tabell 11 ser me den gjennomsnittlege mengda omdisponert dyrka jord til bustadføremål per ordførarparti i sentrale kommunar. Det er ein liten skilnad mellom partia, der AP-styrte og FrP-styrte kommunar i gjennomsnitt har omdisponert størst mengd dyrka jord, medan Venstre-styrte kommunar i gjennomsnitt har omdisponert minst mengd dyrka jorda. KrF-styrte, SP-styrte og H-styrte er i ein mellomposisjon når det gjeld den gjennomsnittlege mengda omdisponert dyrka jord. Av dei 148 kommunane i utvalet, omdisponerte 54 0 dekar. 84 av kommunane omdisponerte 1 dekar eller meir. Etersom såpass mange kommunar i utvalet ikkje har omdisponert jord, er avhengig variabel skeiv, noko som kan ha påverka regresjonsføresetnadane. Difor logtransformerer eg denne. Ifølgje Midtbø vil ein logtransformasjon ofte gjera skeive variablar mindre skeive (2012, 134). Deretter kodar eg kommunane som ikkje har omdisponert om til missing-verdiar. Eg nyttar OLS-regresjon med logtransformert avhengig variabel.

	Jordbruksideologisk akse	Kommuneideologisk akse
Parti	-.015 (.080)	-.092 (.054)
Befolkningsvekst (-47% - 109%)	.010 (.007)	.012 (.007)
Prosent jord (0% - 68,6%)	.023 (.013)	.023 (.013)
N⁸	137	137
R²	.0532	0.0743

*p<.05,**p<.01,***p<.001 **Tabell 12 Resultata av OLS-resultata, modell II.**

⁸ Her er N redusert til 137 kommunar, fordi Klepp er tatt ut av utvalet på grunn av at denne kommunen fører til brot på regresjonsføresetnaden om betydningsfulle einingar. Meir om dette under 4.3.3.

Ettersom avhengig variabel er logtransformert, kan ein sjå på endringane i omdisponert jord som prosentvise endringar. Altså vil ein einings auke i den jordbruksideologiske aksens føra til ei prosentvis endring i omdisponeringa på -1,3 prosent. Og ein einings auke på den kommuneideologiske aksens vil føra til ei prosentvis endring i omdisponeringa på -8,9 prosent. Begge partivariablane får ein negativ regresjonskoeffisient, noko som tyder på at retninga i begge hypotesane mine er feil. Eg predikerte at dess lengre til høgre partiet låg på den jordbruksideologiske skalaen, dess meir jord ville bli omdisponert (H2). Resultata syner derimot at dess mindre villig eit parti er til å regulera den private eigedomsretten, dess mindre omdisponerer partiet. Eg predikerte også at dess lengre til høgre partiet låg på den kommuneideologiske skalaen, dess meir jord ville bli omdisponert (H3). Men resultatet viser at dess meir makt partiet vil desentralisera, dess mindre omdisponerer partiet. Ingen av resultata er likevel statistisk signifikante, og eg kan difor ikkje bruka resultata til å forkasta hypotese H2 og H3 heilt. At det ikkje er ein statistisk signifikant effekt av partivariablane, svekkar derimot H1 om at partipolitikken ville koma til uttrykk i forvaltninga av jordressursane.

Dette betyr at den jordbruksideologiske og den kommuneideologiske aksens ikkje kunne forklara kommunars ulike mengd omdisponert jord til bustadføre mål. I den komparative casestudien skal eg undersøka kvifor eg får dette resultatet. Som diskutert under operasjonaliseringa av uavhengig variabel er dei kvantitative data mine utfordra av låg intern validitet (nærare diskusjon av dette i kapittel 5). Dette, at eg ikkje kan stola heilt på desse funna frå den statistiske analysen på grunn av datakvaliteten, er ein annan grunn til å undersøka hypotesane vidare i komparativ casestudie.

4.3.3 Oppfyller modellane regresjonsføresetnadane?

Som nemnd under 3.4.1 om regresjonsføresetnadane til logistisk regresjon og OLS-regresjon, har dei to føresetnader som er meir eller mindre samanfallande, nemleg føresetnaden om at samanhengen mellom den avhengige og den uavhengige variabelen i analysen ikkje er spuriøs, og føresetnaden om at observasjonane er uavhengige frå kvarandre (Skog 2009, 380-81). Desse diskuterer eg fyrst. Deretter tar eg for meg den siste føresetnaden for modell I, og dei fem siste føresetnadane for modell II.

Ifølgje Midtbø (2016, 33) kan ein ikkje stola på den rapporterte effekten av forklaringsvariablane som er med i modellen, dersom viktige forklaringsvariablar er utelatne. Årsaka til at eg har inkludert sentralitet og befolkningsvekst som kontrollvariablar er funna til Skog og Steinnes (2016), som viser at desse to variablane påverkar nedbygging av jord. Vidare har eg inkludert prosentandelen jord ein kommune har, fordi eg såg for meg at dette kunne påverka omdisponeringa. Det viser seg at stemmer. Andre forklaringsvariablar som er testa, men som ikkje har vist seg å ha noko effekt på avhengig variabel, er storleiken på kommunen og folketalet. Desse vart teke ut av modellane, då variablar utan forklaringskraft, ifølgje Midtbø (2012, 123), fører til inflaterte standardfeil. Det er svært sannsynleg at omdisponering av jord vert påverka av ei mengd andre faktorar, men eg trur eg har fått med dei fleste som kan få ein talverdi og overførast til eit datasett. Grunngevinga for å gjera ein komparativ case-studie med eit feltarbeid er jo nettopp å forklara det uforklarte restleddet, det som statistikken ikkje kan forklara.

Datasettet som eg nyttar til dei statistiske analysane, inkluderer ikkje einingar på andre nivå enn kommunenivå. Kommunane kunne vore gruppert innanfor fylkesnivå og landsdelsnivå, slik at eg kunne fått testa om kommunane er uavhengige av kvarandre. Det er likevel god grunn til å tru at kommunane ikkje er det. Ifølgje Midtbø (2012, 112) vil geografisk nærliggjande einingar ofte ha meir til felles enn einingar som ligg langt vekk. Til dømes kan ein sjå for seg at nabokommunane på Jæren, som alle har høg befolkningsvekst, stor mengde jord og same regionale plan å forholde seg til, vil ha ein nokolunde lik oppførsel når det kjem til jordvern. Dersom det er ein sterk avhengigheit mellom dei, skulle dei kanskje ha vore oppgitt som éi eining i modellen, i staden for fem einingar. Faren ved å halda fram med ein modell som bryt føresetnaden om uavhengigheit i restleddet, er at ein får statistisk signifikante resultat som eigentleg ikkje er det. Ettersom partivariabelen ikkje var statistisk signifikant i nokon av modellane, står eg ikkje i fare for å rapportera falsk statistisk signifikans, og vel difor å halda fram med analysane utan at denne føresetnaden er tilstrekkeleg testa for.

For å undersøka om modell I held føresetnaden om at den logistiske kurva gir ei korrekt skildring av den empiriske samanhengen, nyttar eg Hosmer-Lemeshow-testen. Dette er ein test av modellens tilpassing i generell forstand (Skog 2009, 381). Denne testen er signifikant, noko som tyder at regresjonskurva avviker frå den logistiske kurva, og eg må forkasta modellen. Ifølgje Skog (2009, 388) kan ein handtera avviket frå den logistiske modellen ved å

la den uavhengige variabelen vera representert ved dummyvariablar. Det er min partivariabel allereie ettersom den er på nominalnivå. Testinga av modell I viser at eg ikkje kan stola på resultata av den logistiske regresjonen, då den ikkje består alle regresjonsføresetnadane.

Av dei fem gjenverande føresetnadane for modell II (homoskedastiske og normalfordelte restledd, linearitet, ikkje-betydningsfulle einingar og multikollinearitet), bryt modellen med tre. For det fyrste er restledda heteroskedastiske, noko som kan koma av at modellen er feilspesifisert, til dømes at det er med for få forklaringsvariablar. Å logtransformera avhengig variabel fiksar dette delvis. I tillegg nyttar eg robuste standardfeil. Logtransformasjon av avhengig variabel fiksar også eit anna brot på regresjonsføresetnadane, nemleg at modellen har fleire ikkje-lineære effektar. Figur I og II i vedlegg viser også at eg har ein betydningsfull eining i utvalet: Klepp kommune. Før eg fjerna Klepp frå utvalet var effekten av prosentandelen jord statistisk signifikant. Det tyder at Klepp påverka regresjonsresultata betydeleg.

Modell II har elles ikkje problem med multikollinearitet. Restledda fordeler seg i ein S-form rundt regresjonslinja (figur III i vedlegg), men ut frå histogrammet ser dei nokså normalfordelte ut (figur IV i vedlegg). Modellen består difor regresjonsføresetnadane når problema med heteroskedastiske restledd og ikkje-lineære effektar er løyst ved å logtransformera avhengig variabel og nytta robuste standardfeil.

Tolking av statistisk signifikans når utvalet utgjer populasjonen

I har eg 413 av 428 kommunar og i modell II utgjer utvalet mitt heile populasjonen: 150 kommunar med sentralitet 3. Sjølv om ein har heile populasjonen, kan ein, ifølgje Andrew Gelman (2009), tenkja på casane som om dei var utvalet frå ein større populasjon der ein også inkluderer framtidige casar. Dersom ein er interessert i å predikera effektar på framtidige casar, vil usikkerheita koma inn som ein år-til-år variasjon (Gelman 2009). Eller for min del: kommunestyreperiode til kommunestyreperiode. Det gir god mening å tenkja slik i mitt tilfelle, ettersom eg ynskjer å finna ut om det er ein skilnad i partias vilje til å omdisponera jord, og ikkje berre om dei faktisk omdisponerte i løpet av ein fireårsperiode og i så fall kor mykje dei omdisponerte. Tilfeldigheiter kan spela inn i ein fireårsperiode. Dersom partivariabelen ikkje vert statistisk signifikant, så fortel det oss at eg ikkje kan nytta resultata

frå denne tidsperioden til å predikera effekten av å ha ein Høgre-ordførar, til dømes, i ein anna periode.

4.4 Intervjudata. Samanlikning av Hobøl og Spydeberg kommune

Når eg no har funne ut at partipolitikken er mindre viktig enn forventta for kor mykje jord som vert omdisponert, kva andre årsaker er det då som påverkar? Intervjudata mine har eg delt inn i to hovuddeler: data som omhandlar partipolitikken, og data som omhandlar andre mekanismar og årsaksfaktorar som kan vera med og forklara ulikskapen i omdisponering mellom Hobøl og Spydeberg. I realiteten vil andre årsaker vera ei utøemmeleg liste, men i intervjumaterialet mitt var det nokre årsaker som gjentok seg fleire gonger enn andre, og nokre som verka meir viktige, og desse har eg vald å framheva under 4.4.3.

4.4.2 Intervjudata om partipolitikken

Den statistiske analysen viser relativt lite skilnad mellom partia når det gjeld forvaltinga av jordvern. Er dette også inntrykket til dei som jobbar med jordvern administrativt og politisk? Er dei stort sett einige i jordvernsaker, eller har det vore ein høg grad av konflikt?

Lokalpolitikarar opplever konflikt i jordvernsaker

Berre tre av respondentane oppfattar at det er lite eller ingen skilnad på partia når det kjem til jordvernspørsmål. Respondent R1 som arbeida i planadministrasjonen til Hobøl kommune seier at ho ikkje har merka noko skilnad mellom partia; «*Det er dei same menneska uansett.*» Representanten frå Hobøl FrP seier også at han ikkje har merka noko forskjell mellom partia når det kjem til jordvern. Det er også inntrykket til representanten frå Spydeberg Høgre.

Dei andre teiknar opp ein akse som liknar den jordbruksideologiske aksene, der særleg SP, men også KrF, Venstre og MDG er mest opptekne av jordvern, medan Høgre og FrP er minst opptekne av det. Politikarane ser lite eller ingen skilnad mellom AP, H og FrP når det kjem til politikken på jordvern.⁹ Representanten frå Hobøl Venstre meinte at desse tre partia kun er med på å verna matjord dersom dei har andre greie alternativ. AP-representanten frå Spydeberg meinte også sjølv at det var lite skilnad mellom hans eige parti og Høgre: «*Høgre og AP er stort sett like. I mange av sakene i Spydeberg er me einige. Det er på lokalt plan då,*

⁹ SV hadde ingen kommunestyrerepresentantar i perioden 2011–15, og er difor ikkje omtala.

ikkje på nasjonalt. Då går jo ikkje det.» Dette understrekar poenget til mellom anna Bjørklund (2009) referert i Vold og Reitan (2012, 201) om at dei lokalpolitiske skilnadane mellom partia er mindre enn dei rikspolitiske.

At SP er mest opptekne av jordvern, var eit synspunkt som gjekk att både blant politikarane sjølve, og dei andre intervjuobjekta, sjølv om R9 frå Spydeberg KrF meinte at dei, saman med SP, hadde stått tydelegast på jordvernet. Representanten frå Venstre i Hobøl meinte på si side at det var dei som, saman med SP, var mest opptekne av jordvern.

Sjølv om Senterpartiet vert oppfatta som det partiet som i teorien er mest opptekne av jordvern, er det ulik oppfatning om det har noko å seia at Senterpartiet sit i posisjon. Det kjem fram under intervju med R5 frå planadministrasjonen i Spydeberg at fleire store område hamna inn i kommuneplanen med SP-ordførar. R13 frå Bondelaget på si side meinte at det ikkje er lett å få omdisponert jord med SP-ordførar: *«Det har vore SP-ordførar i Spydeberg i fire periodar, og då var det iallfall ikkje lett. Og no er det ein Høgre-ordførar, og då ser me at det er lettare å få bygd ned.»*

Fleire av intervjuobjekta hadde vore med i lokalpolitikken lenge, og R12 frå Bondelaget og R11 frå byggjesaksadministrasjonen til Spydeberg hadde tidlegare vore aktive i lokalpolitikken. Både tidlegare og noverande politikarar påpeika at alle partia over heile linja har blitt meir opptekne av jordvern enn før. Det støttar Reitan, Saglie og Smith (2012, 17) si forklaring på korleis det lokale handlingsrommet til kommunane kan ha vorte innskrenka fordi ulike sektorinteresser har fått gjennomslag i den nasjonale politikken.

Lokalpolitikarar prioriterer omdisponeringsføremåla likt

Ein kommune har mange behov dei skal dekkja for innbyggjarane. Både Spydeberg og Hobøl opplever svært høg befolkningsvekst, noko som i begge kommunane har ført til diskusjonar om ny skule og barnehage, nye bustader, nye bil- og gangveggar og nye næringsområde. Kva behov prioriterer dei politiske partia som viktigare enn jordvernet?

I utgangspunktet er ingen av politikarane villige til å prioritera noko over jordvernet. Og ifølgje R1 i planadministrasjonen til Hobøl, kan det verka truleg at politikarane i utgangspunktet vil vera negative til utbygging: *«[...] inntrykket mitt er at politikarane*

prioriterer jordbruket høgast, og dei vil ikkje ofra det for kva som helst. Dei vil jo utvikla tettstadene, men [...] heller på skogen, enn på jorda.»

Men politikarane har også gjort seg opp tankar om kva føremål som kan legitimera nedbygging. Til dømes svara R4 frå Hobøl FrP fyrst at dersom nokon kjem til han og vil byggja ned eit jorde, så får dei nei. Seinare kjem det likevel fram at han kan vera villig til å omdisponera dersom det er snakk om viktige investeringar for framtida: «[...] investeringar for framtida, for neste generasjon – veg må me ha for å koma fram. Der er eg villig til å gå på akkord med jordvernbiten. Dette må me ha. Dette er for meg ei må-sak, der har eg ingen skruplar.»

Respondenten frå Hobøl FrP er ikkje den einaste som set infrastruktur høgt på prioriteringslista. R3 frå Hobøl Venstre seier at jordvernet i utgangspunktet er absolutt, men at dersom det er viktig infrastruktur, så ser han på det med mildare auge enn anna utbygging. Ved planadministrasjonen i Spydeberg har R5 observert denne prioriteringa hos politikarane: «Eg trur kanskje at matjorda lettast går når det er snakk om infrastruktur. Der er den mest sårbar.»

Landbrukskontoret har teke del i mange jordvernsaker i dei to kommunane, og ser også korleis infrastruktur er det som lettast trumfar jordvernet. Vidare opplever dei at offentlege bygg også verkar å legitimera nedbygging. Deretter kjem næring, og til sist private bustader. At offentlege bygg vert prioritert høgt, kjem også fram i intervjuet med respondenten frå Spydeberg KrF:

(...) offentlege føremål er eigentleg det einaste som kan forsvara nedbygging av dyrka mark. Og då går det jo på viktige samfunnsfunksjonar, som helse, omsorg, oppvekst, og at det faktisk er nødvendig å bruka dyrka mark for å yta dei tenestane på ein tilfredsstillande måte til befolkninga.

Det same hierarkiet verkar også å vera rådande blant dei andre politikarane. Dei er samde om at private bustader kjem lengst ned på prioriteringslista. Men det kjem ikkje alltid heilt klart fram om dette er den reelle vektinga til politikarane, eller om dei vektar slik fordi dei veit at Fylkesmannen melder motsegn dersom private bustader kjem på dyrka jord. Veg og anna infrastruktur kan, som tidlegare omtala, vera statleg initierte prosjekt der kommunane har lite dei skulle sagt.

Samanlikna med prioriteringane me såg blant respondentane i Norsk Medborgarpanel, verkar prioriteringane til politikarane i Hobøl og Spydeberg noko overraskande. Lokalpolitikarane er samde om at infrastruktur er det som enklast trumfar jordvernet, noko som for desse to kommunane sin del vil seia veg eller gang- og sykkelveg, ettersom jernbanen allereie strekkjer seg gjennom desse kommunane. Veg er det svaralternativet som i gjennomsnitt er aller minst vald av respondentane i Medborgarpanelet (tabell 9, og tabell II og III i vedlegg). Berre blant veljarane til FrP og SP er det høgt prioritert: Veg er den nest mest valde fyrsteprioriteten blant FrP sine veljarar, og blant dei som ville vald Senterpartiet ved eit stortingsval i morgon, seier 21,13 prosent at veg er andreprioritet og 20,59 at veg er tredjeprioritet, noko som er rimeleg høgt samanlikna med prosentandelane til dei andre partia.

Bustader, som derimot er det mest valde svaralternativet på fyrsteprioritet etter matproduksjon, og som 18,26 prosent har på andreprioritet, og 17,19 har på tredjeprioritet, er lengst ned på lista til lokalpolitikarane. Det verkar difor å vera ein nokså stor diskrepans mellom det veljarane og politikarane prioriterer høgast. Denne skilnaden kan vera forsterka av at lokalpolitikarane tilpassar svaret sitt til kva dei veit er godkjende omdisponeringsføre mål hos Fylkesmannen. Men fleire av lokalpolitikarane i Spydeberg og Hobøl nemnde også at det er mykje lettare å plassera bustader på skogsområde eller på fjell, enn store offentlege bygg som treng lett tilgang. I tillegg kan ein ikkje utan vidare samanlikna svara til lokalpolitikarane i Spydeberg og Hobøl med svara til respondentane i Medborgarpanelet, då desse representerer eit tverrsnitt av befolkninga og kjem frå heile landet. Kva ein vektar som viktige omdisponeringsføre mål vil avhengja av kva som er situasjonen i heimkommunen til respondenten (ordlyden i spørsmålsformuleringa var «Hvordan synes du din kommune bør prioritere bruken av slikt areal de neste ti årene?»). Diskrepansen mellom føremålshierarkia som teiknar seg opp hos veljarane og lokalpolitikarane er nok difor ikkje så høg som den verkar ved fyrste augekast.

4.4.3 Viss ikkje partipolitikken, kva då?

Målet med intervjuet i Spydeberg og Hobøl var å avdekka kva som kunne forklara kvifor Hobøl hadde omdisponert relativt mykje jord til bustadføre mål dei to siste periodane (91 og 120 dekar), medan Spydeberg hadde omdisponert relativt lite (0 og 1 dekar). Hypotese 1 var at partipolitikken skulle vera synleg i forvaltninga av jord, og sjølv om politikarane seier at den

er det, så viser ikkje det seg å stemma i dei to førre kommunestyreperiodane. Ei rekke andre forklaringar dukka opp gjennom intervju, og dei viktigaste forklaringane har eg skissert under, delt etter horisontale og vertikale forhold. Med horisontale forhold meinast forholda mellom dei ulike aktørane i kommunen, med vertikale forhold meinast forholdet mellom dei ulike styringsnivåa. Desse forholda avgrensar alle i større eller mindre grad handlingsrommet til lokalpolitikarane i jordvernsaker, noko som kan vera ein grunn til at dei partipolitiske skiljelinjene ikkje kjem meir til syne.

Det er viktig å understreka at det er svært mange forhold som påverkar forvaltinga av jord, og dei varierer frå kommune til kommune. Alternativa eg kjem med her, er truleg berre nokre av årsaksmekanismane bak omdisponering av jord. Men for Hobøl og Spydeberg sin del, verka dei å vera viktige forklaringar.

Fleire av respondentane meinte at skilnaden mellom Spydeberg og Hobøl dei førre to kommunestyreperiodane var at Spydeberg over tid har omdisponert mykje meir jord enn Hobøl, medan utviklinga har stått stille i Hobøl. Ifølgje Landbrukskontoret har Spydeberg gått for å vera verstingen av dei to kommunane. Respondenten frå FrP Hobøl meinte at «(...) grunnen til at du finn ein forskjell mellom Hobøl og Spydeberg, er at Spydeberg er i slutten av skattekista si, og me opna den for ti år sidan.»¹⁰ Ei anna forklaring som gjekk att, er at Spydeberg har eitt klart definert sentrum, medan Hobøl har tre tettstadar og såleis ein større randsoneproblematikk. Dette er svært lokale forhold som er vanskelege å plukka opp utan at ein snakkar med lokalbefolkninga. Slike forhold pregar truleg jordverndebatten i alle kommunar.

¹⁰ Eg har vore i kontakt med Landbruksdirektoratet for å få omdisponeringstala frå tidlegare enn 2003, då rapporteringa til KOSTRA byrja. På grunn av at dette datamaterialet ligg i eit gammalt system, lar det seg ikkje gjera å henta ut data på kommunenivå.

Tabell 13 Oversikt over dei viktigaste årsakene til omdisponering i Spydeberg og Hobøl.

HORISONTALT: Forhold internt i kommunen mellom politikarar-administrasjon-innbyggjarar-utbyggjarar.	VERTIKALT: Forhold mellom styringsnivåa kommune-fylke-stat.
I. Treigheit i systemet: Forutsigbarheit til innbyggjarane vs. nye omsyn til jordvern	V. Utøvinga av jordvernet gjennom Fylkesmannen
II. Uformell makt i planprosessar: Lukka maktnettverk vs. opne avgjerslerom	VI. Jordvern vs. andre sektoromsyn
III. Grunneigar og utbyggjars interesse i å omdisponera	
IV. Synet på kva lokal utvikling betyr	

I. Treigheit i systemet: Forutsigbarheit til innbyggjarane vs. nye omsyn til jordvern

Mange av intervjuobjekta understreka at jordvern ikkje har stått særleg høgt på agendaen før dei siste ti åra. Både Spydeberg og Hobøl har nyleg fått nye kommuneplanar, eit arbeid som i begge kommunar hadde teke om lag fire år. Det er tradisjon for å vidareføra område som er avsett til utbygging i gamle kommuneplanar til nye kommuneplanar, sjølv om desse områda ikkje er regulerte enno (altså, reguleringsplanen er ikkje vedteke av kommunestyre). Dersom eit område vart teke inn i ein kommuneplan på midten av 1990-talet opplever dei politikarane eg snakka med framleis dette området som avsett til utbygging, sjølv om ingen har levert reguleringsplan på området.

I Hobøl kommune var det ei sak som utmerka seg i så måte; utbygginga på Solbergåsen. Respondenten frå Hobøl FrP opplever at dersom eit område vert teke inn i kommuneplanen, er det ein lovnad om seinare utbygging: «*Solbergåsen-prosjektet hadde fått eit løfte frå tidlegare politikarar, og eg er skrudd saman slik at eg likar å halda det eg lovar.*» Sjølv om han ikkje var aktiv i lokalpolitikken då dette området vart teke inn i planen, opplever han handlinga som bindande for korleis seinare politikarar planlegg.

Representanten frå Hobøl Venstre kom inn i kommunepolitikken på tidleg 2000-tal og opplevde aldri noko debatt om dei områda som allereie låg inne i kommuneplanen. Han fortel at det i ettertid har slått han som merkeleg at det aldri var debatt om områda som kom inn på

1990-talet og bestod av mykje dyrka jord. «[...] dei områda som var der frå før, dei følte ein liksom var freda.»

R3 frå Hobøl Venstre meiner, som R4 frå Hobøl FrP, at det blir vanskeleg for innbyggjarane å forhalda seg til politikarane dersom dei ikkje kan stola på det kommuneplanen teiknar opp. Han ser det som urimeleg å røysta imot ein reguleringsplan som er basert på kommuneplanen, med tanke på alt arbeid grunneigaren har lagt ned i planarbeidet.

Når det gjeld saka på Solbergåsen, kjem det også fram at både politikarane og administrasjonen frykta at dei kunne hamna i ei erstatningssak dersom dei røysta imot reguleringsplanen. R1 frå planadministrasjonen i Hobøl oppgir at dette var eit område som dei fleste politikarane eigentleg ville ha ut, men at dei ikkje torde å ta det valet fordi kommunen ikkje ville hatt råd til å dekkja dei tapte kostnadene til grunneigar.

Då eg intervjuar R14, seniorrådgjevar i Avdeling ressurs og areal i Landbruksdirektoratet, kunne han avkrefta at det stemmer: «*Kommunestyre har ein suveren myndigheit til å avvise ein reguleringsplan. Det er ein risiko grunneigar tar. Det er nok veldig tradisjon og kultur for å byggja ut det som er i kommuneplanen. Tar veldig sjeldan ut areal som er lagt inn. Kampane står i kommuneplanens arealdel.*»

Politikarar i begge kommunar opplever tidlegare kommuneplanar som bindande for seinare arealutvikling. Som mange av intervjuobjekta har påpeika, vart jordvern fyrst sett skikkeleg på agendaen for om lag ti år sidan. Tidlegare kommuneplanar har ikkje vore like opptekne av jordvern. Difor oppstår det ein konflikt mellom dei gamle planane og dei nye, men denne konflikten verka ikkje politikarane spesielt interesserte i å ta. Regelen er at gamle område får stå. I Spydeberg hadde ein rett nok teke ut att av kommuneplanen eit område tidlegare avsett men enno ikkje utbygd, men dette var ein byttehandel med Fylkesmannen; for å få inn eit område, måtte eit anna ut. Ifølgje R5 i planadministrasjonen til Spydeberg kunne politikarane helst tenkja seg å ha begge dei to jorda inne i kommuneplanen.

Lokalpolitikarane verkar å kjenna stor lojalitet overfor gamle kommuneplanar, og grunneigarar som der er tilgodesett og har fått ei forventning om framtidig avkasting. Samstundes kjenner dei lojalitet overfor styresmaktene for å visa at ein klarar å ta omsyn til dei «nye» krava om jordvern. Lojaliteten deira er i ein skvis, der forutsigbarheiten til

innbyggjarane ser ut til å vera det viktigaste. Det verkar ikkje å vera noko skilnad mellom dei ulike partias representantar i korleis dei ser på dette punktet.

At ein reguleringsplan vart vedteken i 2012, treng med andre ord ikkje å tyda at dei som sit med makta i 2012 tok den reelle avgjersla om å omdisponera. Iallfall ser dei ikkje ut til å ha kjensla av det sjølv. Mest sannsynleg oppfatta dei at avgjersla om omdisponering skjedde den gongen området vart teke inn i kommuneplanen, det vera seg fem, ti eller femten år tidlegare. Dette understrekar også representanten frå Hobøl FrP: «*AP har eigentleg berre fått rekylen av det me sette i gang. Alle dei vedtaka, altså du vedtar ei sak, og så tar det fire-fem år.*» Dette kan tyda på at det finst ein stivhengigheit i kommuneplanane som vert vedtekne. Som Pierson (2004, 10) påpeikar vil sjølvforsterkande prosessar etter at ein sti er etablert, gjera det vanskeleg å snu. Eg diskuterer nærare under metoderefleksjonar i kapitel 5 kva dette har å seia for analysane.

II. Individ med store nettverk lokalt

Det er store interesser knytt til arealutvikling, og det er noko folk engasjerer seg i fordi det ofte berører dei sterkt. Nokon fryktar at det kjem opp store leilegheitskompleks der dei før hadde solnedgang, nokon får ein uynskt veg over tunet, medan andre igjen får rasert eit ynda turområde. Arealpolitikk grip direkte inn i folk sin kvardag, og difor er det mange som har sterke meiningar om korleis ein tettstad skal utvikla seg.

Legitimiteten til lokalpolitikken avhenger av at dei reelle avgjerslene vert tekne formelt og ope. Dersom borgarane får eit inntrykk av at avgjersler er tekne i uformelle nettverk, svekkjer det tilliten til det politiske systemet. I arealpolitikken verkar det som om ressurssterke individ kan få mykje å seia for korleis eit område utviklar seg. Desse individa kan ha formell makt gjennom politikken, men det kan også vera snakk om individ med uformell makt gjennom nettverka sine.

I Spydeberg hadde det vore ein svært anspent situasjon knytt til utbygging på ein ås nord for jernbanen. Ifølgje respondenten frå Spydeberg KrF var det krig i bygda då denne saka var til behandling, då det var sterke interessentar som ikkje ville at sentrum skulle strekkja seg nord for jernbanen. Desse dreiv politisk lobbyverksemd med føremål om å verna åsen for utbygging, og vann gjennom. Ifølgje KrF-politikaren er det viktig å vinna kampar, for dei er

ikkje så lette å omgjera: «Så viss du ser på vår sentrumsplan og fylkesplan og kommuneplan, så går sentrum til jernbanen. I staden for at jernbanen er sentrum i sentrum.»

Denne saka kjem også R13 i Bondelaget inn på. Respondenten kom inn i kommunestyret på midten av 1990-talet og møtte motstand då vedkomande undersøkte moglegheitene for utbygging av åsen nord for jernbanen. R13 opplevde at dei som var imot hadde god kunnskap om historiske hendingar, mellom anna korleis kulturlandskapet hadde blitt til, noko som gav området ekstra tyngde. Ifølgje vedkomande handlar dette «om sterke personar som har moglegheita til å påverka.»

Deltaking frå innbyggjarar er ynskjeleg i planprosessar, men det at ressurssterke individ har moglegheita til å påverka utfallet av ei plansak ved å driva omfattande lobbyverksemd, er problematisk for eit lokaldemokrati. At det i det heile tatt er mogleg understrekar funna til Falleth og Hovik (sjå «2.2 Konflikt om jordvern mellom stat og kommune») om at naturvern i liten grad er institusjonalisert på det lokale nivået, noko som gjer at mykje er opp til lokalpolitikarane (2009, 222). Når mykje er opp til lokalpolitikarane, og styringa frå staten si side ikkje er spesielt hard, opnar det opp for påverknad frå andre krefter.

III. Grunneigar og utbyggjars interesse i å omdisponera

Grunneigar spelar ei sentral rolle i jordvernet. Fleire av intervjuobjekta nemnde grunneigaren på Solbergåsen. I denne saka var grunneigar også utbyggjar. Respondenten frå Hobøl Venstre fortel at grunneigaren møtte opp som tilskodar på mange av dei formelle møtearenaane der avgjersler skulle takast. Ho bad seg også til ulike gruppemøter i dei ulike partia, anten enkeltvis eller samla på dei som hadde samarbeidskonstellasjonar.

Som R12 i Bondelaget påpeikar ligg det store pengar i å få jorda si omdisponert til andre føremål: «Me veit det er grunneigarar som vert glade for at dei får ein anna farge på kartet på sine areal.» Grunneigars interesse i å selja vil henga saman med gapet mellom avkastinga på det landbruksvarene gir, og det utbygginga vil gi. Grunneigar kan få eit godt utbyte for jorda si i område som Spydeberg og Hobøl der befolkningsveksten er høg og bustadpresset stort, noko som gjer at dette gapet potensielt er stort.

Dersom grunneigar også er bonde og driv jorda si, verkar det å gje ekstra legitimitet dersom hen ynskjer å få ho omdisponert. Politikarane har tiltrua til at bonden kjenner jorda si best. Om eit lite areal som er føreslått omdisponert i Spydeberg seier R6 frå AP: «*Når det er ein storbonde sjølv seier at han vil setja av eit visst område, så trur eg på han. Når ein heiltidsbonde seier at det er greitt, så må jo det vera greitt.*»

Særleg Senterpartiet er kritisk til innflytelsen private aktørar har på arealutviklinga. Ifølgje SP-politikaren i Hobøl har administrasjonen meir enn nok med å behandla og setja godkjendestempel på dei søknadane som kjem inn. Ettersom Hobøl er ein liten kommune opplever han at kommunen er avhengig av private aktørar for at noko skal skje. Senterpartipolitikaren i Spydeberg meiner også at påverknaden frå utbyggjarane er problematisk: «*[...] enkelte politikere lar seg for sterkt påvirke av enkelte utbyggere og grunneiere som blant annet til tider fører til at unødvendige arealer blir tatt ut til boligbygging [...]*».

Dette viser korleis den lokale planlegginga er tilpassa marknadsaktørar. Dersom det finst grunneigarar som vil selja jorda si, og utbyggjarar som vil kjøpa ho, verkar moglegheitene å vera gode for å få til utbyggingsprosjekt. Dette støttar Nordahl (2012) og Hanssen og Falleth (2014) sine funn om at planlegginga er blitt meir marknadsorientert.

IV. Synet på kva lokal utvikling betyr

Innanfor forståingsramma til fleirnivåteorien skal det vera ein konflikt mellom nasjonale forventningar forventningar om å verna ein naturressurs, og dei lokale behova for å ta i bruk desse naturressursane (Reitan og Holm 2012, 167). Ut frå intervju med lokalpolitikarane i Spydeberg og Hobøl får ein inntrykk av at verneperspektivet står sterkt også lokalt. SP-politikarane i begge kommunane er kritiske til vekstprosenten ein legg opp til, medan andre hovudsakleg ser dei positive verknadane av å veksa. Representanten frå Hobøl FrP kunne fortelja at det lenge hadde stått veldig stille i Hobøl, men då han kom inn i politikken byrja det å skje mykje. «*Men det er politisk vilje. Heilt klart politisk vilje. Me fokuserte veldig på det*», poengterer han. I Spydeberg er det også vekst som gjeld. Ifølgje R16 frå Spydeberg SP har posisjonen som består av H, FrP og KrF vedteke ein befolkningsvekst på 2,5 prosent i kommuneplanen vedteke i 2016, noko som han seier er 1-1,5 prosent over det som er anbefalt frå administrasjonen.

I begge kommunar ser ein med andre ord eit sterkt fokus blant politikarane om å veksa, sjølv om dei også er opptekne av jordvernet. I denne vekst-vern-dikotomien ser jordbruket ofte ut til å hamna i vern-kategorien sjølv om jordbruk er næringsverksemd. Ifølgje R13 ved Bondelaget vert utvikling likestilt med bustadbygging, høgare folketal, tilgang på næringsareal og god infrastruktur. I møte med politikarar pleier Bondelaget difor å «snakka politikaranes språk», ved å leggja fram talmateriale på kor viktig næringsmiddelindustrien er i Østfold, og kor avhengig denne industrien er av råvarer frå fylket.

Både i Spydeberg og Hobøl vart areal som skulle omdisponerast omtala som tungdrive og av dårleg kvalitet. Det aktuelle arealet i Hobøl vart skildra slik av R1 ved administrasjonen: «(...) *det er jo ikkje drivbart. Eg trur det var eng, eller at det var brukt til høyslått. Det var ingen som nytta det no, det har legi brakk i fleire år.*» Respondenten frå Hobøl FrP fylgjer opp: «*Det ligg som dyrka grasjord. Og viss ikkje me får hungersnaud i Noreg, kjem det aldri til å bli dyrka meir med korn eller noko sånne ting, for du kjem ikkje inn med reiskap. Landbruksreiskapa i dag er ikkje skapte for å dyrka der.*» Då R3 frå Hobøl Venstre kom inn i politikken, vart det aktuelle arealet avfeia i ein bisetning om at det var så dårleg jord. Difor opplevde han at det var vanskeleg å få til ein debatt om det arealet.

For eit av dei omdiskuterte jorda i Spydeberg var det til og med ulik oppfatning av korvidt det hella nord eller sør, noko som påverkar vekstvilkåra på jorda. Ein respondent meinte terrenget hadde nordhelling, og ikkje var enkelt å driva. Både respondentane frå Bondelaget og frå Landbrukskontoret motseier dette. R-13 frå Bondelaget meiner arealet heller sørvend. Det viser litt av den usemja som finst om kvaliteten på jorda, og kva som vert oppfatta å verd å ta vare på i utviklinga av kommunen.

Dette heng også saman med grunneigars makt i jordvernet. Dersom grunneigar ikkje vil driva sjølv og ikkje leiger jorda vekk til nokon som driv ho, vil jorda etterkvart bli oppfatta å liggja brakk. Som Rundskriv M-1 (2013) frå LMD slår fast må det objektivt sett liggja til rette for jordbruksproduksjon, og denne produksjonen må vera av eit visst omfang (LMD 2013, 9). Reint hypotetisk sett kan ein grunneigar som ynskjer å få omdisponert eigedommen sin, redusera produksjonen slik at den ikkje lenger er av eit visst omfang. Og kva det vil seia at eit areal objektivt sett skal liggja til rette for jordbruksproduksjon, verkar å endra seg dess større skurtreskarane vert.

V. Jordvern vs. andre sektoromsyn

Då eg intervjuar to av dei tilsette ved Landbrukskontoret fekk eg sjå ei konsekvensutgreiing for eit jorde i Spydeberg. I ei slik konsekvensutgreiing er det ei rekke tema som skal vurderast, mellom anna vassdragsvern, biologisk mangfald, kulturminner osv. Alle desse tema skal vektast frå A til C. A er ingen konsekvens, eller låg konsekvens. C er høg konsekvens.

Konsekvensutgreiinga eg fekk sjå, hadde éin C, tre A-ar og tre B-ar. C-en gjekk på jordvernet. Dette er visst ikkje ein uvanleg situasjon, då utbygging på eit jordbruksområde ikkje vil ha særlege konsekvensar for vilt eller raudlista artar, til dømes.

R7 og R8 ved Landbrukskontoret meiner å sjå at jordvernet har dårlegare odds enn mange andre område eller tema som har eit vern. Dei opplever mellom anna at kulturminnelova gir sterkare vern enn jordlova, noko den i utgangspunktet ikkje gjer. Dette illustrerer poenget til Aarsæther og Buanes (2012, 125) om at sektorplanlegginga har ein sterk tendens til å sprika, fordi enkeltsektorar opplever å vera i konkurranse med kvarandre om prioriteringar.

Bondelaget ser også vernet av kulturminner som sterkare enn vern av jorda. Deira hypotese er at eigarskapen folk kjenner til jorda er ulik etter korleis folk bruker areala. Medan allemannsretten gir folk moglegheita til å ferdast fritt i skog og mark, vert jorda i større grad oppfatta som privat. Såleis vil område knytt til friluftsliv få ein større verdi for folk flest, meinte dei. Dersom me plasserer denne argumentasjonen i figur 3 over ulike typar miljøproblem, ser me at dei oppfattar jordvernet som svakare enn anna naturvern fordi tap av jord har spreidde konsekvensar (rute C), medan tap av skog, mark eller strand, til dømes, har lokale konsekvensar (rute A).

VI. Utøvinga av jordvernet gjennom Fylkesmannen

Synet på rolla til Fylkesmannen sprikar. Her finn me att mange av argumenta frå partias kommuneideologi. Der nokre av lokalpolitikarane ser på Fylkesmannen si involvering som eit alvorleg inngrep i det kommunale sjølvstyre, verkar det som at andre nesten håpar at handlefridom deira vert innskrenka slik at dei slepp å ta alle kampane lokalt.

I Spydeberg opplevde dei i siste runde med kommuneplanen at Fylkesmannen sette foten ned og gav beskjed om at dersom kommunen skulle bruka dyrka mark, så måtte det vera til større samfunnsoppgåver, enn ein privat utbyggjar som byggjer bustader.

Fylkesmannen kan i praksis ikkje melda motsegn på alle lokale planar, dei må velja sine kampar. Det verkar som at lokalpolitikarane er klar over at Fylkesmannen er pressa, for både administrasjonen i Hobøl og Spydeberg hadde opplevd at lokalpolitikarane vil «prøva seg». R1 ved administrasjonen i Hobøl fortalde at dei fekk tre motsegner på sin siste kommuneplan, men at dette var på ting som var ulovlege. Dei tilsette ved administrasjonen var klar over at det var ulovleg, men politikarane ville gjera eit forsøk likevel. I Spydeberg hadde også politikarane forsøkt å tøya strikken: «[...] planmyndigheita utarbeida forslaget sitt, og har eit rekneskap, og så vil politikarane leggja inn meir.» R12 i Bondelaget trur dette medfører at Fylkesmannen får eit dilemma: «Viss kommunen kjem med ynskje om å byggja ned ti forskjellige areal, så må dei plukka ut kva som er viktigast å ta vare på. Kommunane veit at dei legg inn for mange areal, i håp om å få gjennom nokre.»

Det er tydeleg at administrasjonen kan bruka Fylkesmannen som argument i møte med politikarar som vil byggja ned meir dyrka jord. Ifølgje R10 ved administrasjonen i Spydeberg er Fylkesmannen truleg for streng for politikarane. Det hadde vore eit ynskje blant politikarane om å byggja ut jorder, men administrasjonen gav eit råd om å ikkje gjera det, mellom anna på grunnlag av signal frå Fylkesmannen. Det viser at det ikkje nødvendigvis må ei motsegn til for at planar vert trekte; trugselen om Fylkesmannen kan vera tilstrekkeleg.

R1 ved administrasjonen i Hobøl opplever ikkje Fylkesmannen som streng på alle område. Når administrasjonen får inn dispensasjonssøknader, sender dei over til Fylkesmannen for uttaling. Når Fylkesmannen ikkje går imot, gjer ikkje politikarane det heller. Der synest ho dei er svake. Ho opplever at den reelle makta til å ta avgjersler i spørsmål om jordvern, ligg hos Fylkesmannen: «For dersom det er nokre indikasjonar på at jordbruket skal utbyggjast her, så vil Fylkesmannen gå rett inn og slå ned på det. Og då er det eit fett kva politikarane meiner.»

Men det er ulik oppfatning av kor streng Fylkesmannen i Østfold er når det kjem til jordvern. I politikarane si oppfatning av Fylkesmannen, er det mogleg å sjå att mønsteret av partias kommuneideologi. FrP-politikaren i Hobøl meiner til dømes at Fylkesmannen blandar seg

altfor mykje inn i det lokale sjølvstyre: «Når me har sete her oppe 21 kloke menneske, forholdsvis kloke. Det er fleirtal for ei sak, og så kjem Fylkesmannen inn, og så har det seti ein saksbehandlar i systemet som har ei vanvitig makt, og den overprøver faktisk demokratiet. Og det triggjar meg. Det gjer at eg blir motlaus. Nei, eg blir ikkje motlaus, eg vert irritert, eg vert sinna.»

KrF-politikaren på si side opplever Fylkesmannen og Fylkeskommunen si restriktive linje på bruk av matjorda som ei hjelp for at han skal få gjennomslag for sin politiske ståstad. Respondenten frå Senterpartiet i Hobøl opplever Fylkesmannen i Oslo og Akershus som strengare med omsyn til jordvern. Ifølgje Senterpartiet, både i Spydeberg og Hobøl, kunne gjerne Fylkesmannen i Østfold vore strengare når det gjeld jordvern. Dette går litt på tvers av Senterpartiet sin kommuneideologi, som er at avgjerslemakta i størst mogleg grad skal liggja til kommunane. Det tyder kanskje at deira jordbruksideologi slår sterkare ut enn deira kommuneideologi når det kjem til jordvern.

5. Diskusjon og konklusjon

Problemstillinga for oppgåva var: *Kva rolle spelar partipolitikken i forvaltninga av norske jordressursar?* Dette har eg undersøkt ved å finna ut kva politiske konfliktlinjer som vil avgjera dei politiske partias vilje til å omdisponera, og korleis partia plasserer seg langs desse konfliktlinjene. Vidare undersøkte eg kva veljarane meiner om jordvern, og fann at svara deira korresponderer med partia dei ville røysta på si plassering langs den jordbruksideologiske konfliktlinja. Eg testa deretter om dei to konfliktlinjene ville ha ein effekt på korvidt og kor mykje jord kommunar omdisponerte i perioden 2011 – 2015. Partivariabelen viste seg å ikkje ha noko statistisk signifikant effekt på kommunenivå. Difor utførte eg ein komparativ casestudie der lokalpolitikarar og andre som jobbar med jordvern vart intervjuet. Her såg me at både den jordbruksideologiske og kommuneideologiske konfliktlinja kom til uttrykk hos lokalpolitikarane og dei som jobba med jordvernsaker. Likevel hadde Hobøl omdisponert mykje meir enn Spydeberg over to kommunestyreperiodar med skiftande politisk styre. Gjennom intervjuet fann eg fleire forklaringar til ulikskapen i avhengig variabel mellom dei to kommunane. Desse var ikkje relaterte til partipolitikken.

Analysekapitlet legg opp til nokre overordna vurderingar om partipolitikken sin rolle i forvaltninga av norske jordressursar. Her skal eg løfta fram og tre diskusjonar rundt partipolitikken sin rolle i den lokale forvaltninga av jordressursar: I) At politikarane kjenner seg «bundne» i arealpolitikken, sjølv om dei har fått auka handlingsrom. II) At dei to konfliktlinjene eg forventa at ville påverka forvaltninga, i realiteten ser ut til å nøytralisera kvarandre. III) At jordvernet vert vekta i ein lokal, ikkje i ein partipolitisk, kontekst.

5.1 Politikarane har fått auka handlingsrom, men kjenner likevel ufridom

Gjennom å tolka styringsverktøya til staten i arealpolitikken opp mot NATO-modellen i «2.2 Konflikt om jordvern mellom stat og kommune» fann eg at mange av dei statlege styringsverkemidla er reguleringar, noko som i utgangspunktet er harde styringsverkemiddel. Men bruken av dei viste seg i mange tilfelle å vera mjuk, og ikkje bindande for lokalpolitikaranes forvaltning av jordressursane. I tillegg fann me at styringssignala er blanda og tvitydige, noko som fører til eit større lokalt handlingsrom.

At lokalpolitikarane har fått eit større handlingsrom strider mot funna til Østerud, Engelstad og Selle (2003, 107) om at den lokale autonomien har blitt stadig meir avgrensa gjennom meir

standardiserte krav til kommunane. Årsaka til denne utviklinga, finn forfattarane i at det offentlege tenestetilbodet skal vera likt for alle i heile landet (Østerud mfl. 2003, 114). At ei hovuddrivkraft i utviklinga av mindre lokal handlingsrom er at velferdstilbodet skal vera likt for alle borgarar, kan vera ein viktig del av forklaringa på kvifor det lokale sjølvstyret er blitt mindre innskrenka i arealpolitikken. Konsekvensane av ein ulik arealpolitikk frå kommune til kommune, vil ikkje kjennast på same vis som ein ulik velferdspolitik; her er det naturressursane som vert urettvist behandla, ikkje borgarane. Og som Baldersheim (2014, 331) påpeika, er kontrollen med arealpolitikken ei kjerneoppgåve for det lokale sjølvstyret.

Formelt sett har ein skjerp det nasjonale jordvernmålet, frå 6000 dekar dyrka jord til 4000 dekar dyrka jord årleg innan 2020. Forventningane frå staten er både ei innskjerping av jordvernet og auka matproduksjonen. Samstundes har me sett korleis styringssignal, særleg under Solberg-regjeringa, legg opp til at lokaldemokratiet ikkje skal avgrensast av statlege institusjonar. Her ser me korleis den kommuneideologiske konfliktlinja, der Framstegspartiet og Høgre er mest villige til å overføra avgjerslemakt til det lokale nivået i arealpolitikken, gjer seg gjeldande i praksis.

Trass den auka fridomen lokalpolitikarane har fått i planlegginga, slår det ein ut frå intervjumaterialet at lokalpolitikarane kjenner seg veldig «bundne» i jordvernsaker. Dei verkar ikkje å oppfatta fridomen til å setja politikken sin ut i livet i arealsaker. Det er heller opp til gamle planar, til utbyggjarar med sterk påverknadskraft, andre sektoromsyn og Fylkesmannen. Særleg motsegnsinstituttet ved Fylkesmannen vert peika på som viktig. Arealplanleggjar i Spydeberg påpeikar at det er blitt færre motsegner på jordvern dei siste åra. Likevel framkjem det i intervju at lokalpolitikarane oppfattar Fylkesmannen som streng. Fleire av lokalpolitikarane verkar å ha «outsourca» jordvernet til Fylkesmannen, som om at dei sjølve ikkje *eig* saka.

Fylkesmannen på si side har fått beskjed om å vektleggja tyngre det kommunale sjølvstyret og samordna motsegner. Strand (2015) fann at fylkesmannen i perioden november 2013 til juli 2015 heldt fram med å melda motsegner (sjå 2.2.2 «Eit motsegnsinstitutt under press»), men at departementa ikkje støtta desse. At arealplanleggjar i Spydeberg opplever at det no kjem færre motsegner frå Fylkesmannen, kan tyda på at signala om å vektleggja det lokale sjølvstyret tyngre har fått tid til å forplanta seg nedover i systemet.

Med tanke på kor avgjerande både lokalpolitikarane og planadministrasjonen i Spydeberg og Hobøl oppfattar Fylkesmannen å vera, kan det få alvorlege konsekvensar for jordvernet dersom Fylkesmannen skal halda meir att på motsegnene. Det er mogleg at ein svakare fylkesmann vil ansvarleggjera lokalpolitikarane meir i jordvernsaker, men ut frå kva planavdelingane i Spydeberg og Hobøl fortel om politikarar som vil «prøva seg» med å få omdisponert meir areal, verkar det noko risikabelt for jordvernet sin del å overføra meir makt til lokalnivået.

Det er verd å nemna at sjølv om lokalpolitikarane kjenner seg «bundne» i jordvernsaker, oppfattar dei ikkje nødvendigvis denne ufridomen som problematisk. Lokalpolitikarane frå Senterpartiet kunne tenkja seg ein strengare fylkesmann, og lokalpolitikarane frå Venstre og KrF synest det er bra at Fylkesmannen er streng, slik at dei får meir gjennomslag for politikken sin. Avgjersler knytt til jordvern er ofte omdiskuterte og upopulære. Kanskje er grunneigar nabo av ein i kommunestyret, kanskje kjenner dei kvarandre frå skuletida eller har ungar i same klasse. Det kan nok i mange tilfelle vera trygt for lokalpolitikarane å skjula seg bak argumentet om ein streng fylkesmann.

Ein anna årsak til at lokalpolitikarane ikkje opplever å ha fått større handlingsrom i arealpolitikken, kan vera at planlegginga har blitt meir marknadsorientert. Som Nordahl (2012, 167) påpeikar har private utbyggjarar i aukande grad teke hand om heile planleggingsprosessen. I mange kommunar handlar planlegginga no fyrst og fremst om å setja rammer for marknadsaktørane (Nordahl 2012, 167). Ofte vil ikkje kommunestyret vera kopla på prosessen før den er sett i gang, noko som gjer den vanskelegare å avbryta. Dette kom fram gjennom intervjuet i Hobøl, der både politikarar og administrasjon frykta for å verta erstatningsansvarleg dersom dei ikkje godkjende ein reguleringsplan som utbyggjar hadde lagt ned omfattande arbeid i; eit erstatningskrav som ville blitt vanskeleg å takla for ein liten kommune med knapp økonomi. Såleis er det mogleg at overskrifta heller burde vore «Politikarane har fått auka handlingsrom, men deler det med utbyggjarane».

5.2 Konfliktlinjene nøytraliserer kvarandre

Ein kunne tenkt seg at konfliktlinjene ikkje ville koma til uttrykk lokalt, rett og slett fordi konfliktlinjer er mindre synlege i lokalpolitikken, slik Bjørklund (2009) finn (referert i Reitan og Vold 2012, 201). Det kan nok vera ei medverkande forklaring til kvifor me ikkje ser

partipolitikken utspela seg så tydeleg lokalt, men berre tre av femten respondentar i Spydeberg og Hobøl oppfatta at partipolitikken ikkje hadde noko å seia. Trass i at fleire av kommunepolitikarar kjenner seg «bundne» i arealsaker, har dei altså ei sterk oppfatning av at partipolitikken *har* noko å seia lokalt.

Det er særleg partias jordbruksideologi som er synleg i både kva lokalpolitikarane og dei som jobbar administrativt med jordvern lokalt seier. Ein skala med utgangspunkt i svara deira på kva parti som er mest og minst opptekne av jordvern lokalt, ville sett omtrent slik ut: SP – Venstre/KrF/SV – AP – Høgre/FrP. Denne er nærast identisk med den jordbruksideologiske skiljelinja eg fann i 4.1.1: SP – SV – KrF – AP – V – H – FrP. Også innanfor dei ulike veljargruppene såg me at den jordbrukspolitiske konfliktlinja gjorde seg gjeldande. På spørsmål om korleis respondentane ville ha prioritert bruken av eit areal som kan brukast til matproduksjon dei neste ti åra, svarar 73,0 prosent av veljarane til Senterpartiet at dei ynskjer matproduksjon, medan 39,4 prosent av veljarane til Høgre svarar det same.

I partiprogrammet sitt vil Senterpartiet mellom anna grunnlovsfesta at matjorda skal disponerast langsiktig og ivaretakast for komande generasjonar. I perioden 2011-15 var det likevel tre av fem SP-styrte kommunar som omdisponerte dyrka jord. I dei mest sentrale kommunane som var SP-styrte vart det i gjennomsnitt omdisponert 17,6 dekar dyrka jord. Det er meir enn i dei Høgre-styrte kommunane med sentralitet 3 som i gjennomsnitt omdisponerte 15,6 dekar dyrka jord. Senterpartiet var med i begge samarbeidskonstellasjonane som omdisponerte 91 og 120 dekar jord i Hobøl i høvesvis kommunestyreperiodane 2007 – 2011 og 2011 – 2015. Det verkar såleis å vera ein skilnad mellom kva partia seier i sine nasjonale partiprogram og i intervjuet - det ideelle - og kva som vert gjort i praksis - det reelle. Kvifor er det ein slik skilnad? Kvifor får me ikkje statistisk signifikante resultat når me set denne konfliktlinja som uavhengig variabel i dei statistiske analysane?

Dersom ein ser nærare på partias plassering langs konfliktlinjene er det særleg to parti som har ulik verdi frå den eine konfliktlinja til den andre. SP har verdi 1 på den jordbruksideologiske aksen, og verdi 5 på den kommuneideologiske. AP har verdi 4 på den jordbruksideologiske aksen, og verdi 1 på den kommuneideologiske. H2 predikerer at SP skal vera minst villig til å omdisponera jord, medan H3 predikerer at SP skal vera nokså villig til å omdisponera jord. For AP sin del predikerer H2 at partiet skal vera nokså villig til å omdisponera jord, medan H3 predikerer at partiet skal vera minst villig til å omdisponera jord.

Ingen av desse skiljelinjene viste seg å vera statistisk signifikante i analysen av kommunedata. Ein moglegheit kan vera at dei to konfliktlinjene nøytraliserer kvarandre. Som nemnd var den jordbruksideologiske aksen synleg både i intervjudata og individdata. Men me såg også, mellom anna i 4.4.3 «VI. Utøvinga av jordvernet gjennom Fylkesmannen», at mange av politikarane fylgjer den kommuneideologiske konfliktlinja i korleis dei ser på lokaldemokratiet. Rett nok ynskte begge dei to SP-representantane eg intervjuar ein sterkare fylkesmann. Såleis verka dei å vekta den jordbruksideologiske aksen tyngre enn den kommuneideologiske, men eg kan ikkje generalisera deira haldning til å gjelda for andre lokalpolitikarar frå SP.

Det er ikkje utenkjeleg at den kommuneideologiske konfliktlinja nøytraliserer effekten av partias jordbruksideologi. I konkrete tilfelle kan det vera mogleg at Senterpartiet vil vera villige til å omdisponera jord, fordi avgjersla er teken av folkevalde lokalpolitikarar, sjølv om partiet på eit prinsipielt grunnlag er usamde i at jord vert nedbygd. På same måte er det mogleg å sjå for seg at Arbeidarpartiet, som plasserer seg på midten reint jordbruksideologisk, vil vera nokså villig til å omdisponera jord lokalt. Kanskje held partiet likevel tilbake ettersom det har ein meir sentralistisk kommuneideologi, og veit at det frå statleg hald er eit ynskje om å vera strenge med omdisponeringa.

Arbeidarpartiet og Senterpartiet hadde ein betydeleg andel av ordførarane i Noreg i perioden 2011 – 2015, høvesvis 153 og 87. Forvaltinga av jordressursane i deira kommunar har mykje å seia for den statistiske analysen. Ein moglegheit er at begge desse konfliktlinjene er viktige for korleis lokalpolitikarar tenkjer i jordvernsaker, og at utfallet ikkje vert statistisk signifikant fordi dei to konfliktlinjene kryssar kvarandre for desse to partia og gir begge ein mellomposisjon i kor mykje jord som vert omdisponert.

Eg la Reitan og Holm (2012) sin studie av konfliktlinjer i strandsonevernet til grunn for å velja å sjå nærare på effekten av ei jordbruksideologisk og ei kommuneideologisk konfliktlinje. Reitan og Holm (2012, 170) meinte det ville vera klare partipolitiske skiljelinjer langs høgre-venstre-aksen i synet på omfang av statlege reguleringar sett opp mot grunneigars rettar. Vidare argumenterte eg for at denne konfliktlinja måtte tilpassast saksområde, då eg meinte at parti vil endra villigheita til å regulera eigedomsretten alt etter kva målet med reguleringa er. Analysen viser at både veljarane (individdata), lokalpolitikarane og andre som

jobbar med jordvern (intervjudata) plasserer seg langs denne jordbruksideologiske konfliktlinja. Dersom eg hadde lagt ei klassisk høgre-venstre-skiljelinje til grunn, ville den ikkje ha plukka opp røynda. For vidare studiar av partipolitikkens rolle i forvaltning av naturressursar, bør konfliktlinjene som vert lagt til grunn ta opp i seg kva målet med reguleringane er, slik den jordbruksideologiske konfliktlinja gjer.

5.3 Partipolitikken gjeld, men det er den lokale konteksten som avgjer

Det norske planregimet er likt for alle kommunane. Dei må forholde seg til plan- og bygningslova, til jordlova, og til dei same styringsverkemidla frå nasjonalt hald. Alle kommunane skal ha opplevd at det har blitt meir rom for det lokalt skjøn. Difor var jo også hypotese 1 at partipolitiske konfliktlinjer ville koma til uttrykk i utøvinga av jordvernet lokalt. Den statistiske analysen og casestudien viser likevel at dei to konfliktlinjene ikkje har noko statistisk signifikant effekt på korleis partia forvaltar jordressursane.

Det gapet som eksisterer mellom nasjonale målsetnader og lokal forvaltning, har ofte blitt skulda på motsetnaden mellom nasjonale forventningar om å verna ein naturressurs, og dei lokale behova for å ta i bruk desse naturressursane. Ifølgje Reitan og Holm (2012, 167) har lokaldemokratiet to rollar som ikkje er lette å kombinera: På den eine sida er kommunane eit verkemiddel for iverksetjing av nasjonal politikk, på den andre sida har dei ei interesse i å fatta avgjersler i tråd med lokalpolitiske mål og interesser. Denne splitta rolla til kommunane vart også tydeleg på feltarbeidet: Alle lokalpolitikarane oppgir at dei er veldig opptekne av jordvernet, og at nesten ingen andre omsyn trumfar dette. Når dei lagar politikk, er det likevel ikkje sterkt jordvern som er resultatet. I staden for at partipolitikken skin gjennom, ser me heller at ei rekke lokalspesifikke forhold har stor betydning. Er grunneigaren villig til å jobba litt ekstra for å få politikarane på sitt lag? Har planadministrasjonen mykje dei skulle sagt i møte med politikarane? Har nokon av politikarane sterke personlege interesser i å få utbygd eit område? Finst det innbyggjarar med mykje politisk kapital? Alt dette og mykje meir pregar den lokale konteksten. Partipolitikken er viktig, men det er alle desse lokalspesifikke forholda som verkeleg ser ut til å avgjera.

Falleth og Hovik (2009) påpeikar at det er få institusjonelle ordningar for å fylgja opp miljøpolitikk i kommunane. Difor vert det lokale naturvernet ofte dominert av lokalpolitikarane (Falleth og Hovik 2009, 222). Aarsæther (2012, 64) finn at det har skjedd ei

dreining mot planlegging som politikk. Denne studien viser at planlegging ikkje er blitt politikk i den forstand at partias partiprogram utspelar seg i praksis. Det er blitt politikk i den forstand at politikarane har fått oppdraget om å vakta over jordressursane våre. Jordvernet vert ikkje vekta innanfor eit partiideologisk rammeverk, men innanfor det rammeverket som utgjer den lokalpolitiske røynda.

At skiftande lokale kontekstar får forrang, og jordvernet druknar i lokalpolitiske diskusjonar der dei nasjonale målsetnadane er mindre viktige, er eit problem for den nasjonale (og i eit større perspektiv den globale) matsikkerheita. Ifølgje fleirnivåteorien (Reitan, Saglie og Smith 2012) aukar behovet for sterk styring når det er eit stort konfliktpotensiale mellom nasjonalt og lokalt nivå. Matsikkerheit har blitt understreka som politisk mål av skiftande regjeringar. Når det gjeld jordvernet er dei nasjonale og lokale målsetnadane i openbar konflikt med kvarandre, likevel ser den statlege styringa ut til å ha blitt svakare. Det tyder kanskje på at matsikkerheit ikkje vert oppfatta som eit viktig nok politisk mål til at ein fryktar svak lokal forvaltning?

I den statistiske analysen såg me at dess høgare andel jord ein kommune har, dess meir omdisponerer kommunen. Det er høgst forståeleg at det vil vera logisk for ein lokalpolitikar å gå inn for eit nytt skulebygg på åkeren som ligg rett ved sida av barnehagen. Det gir god mening i ein lokal kontekst. Men dersom åkeren ved sida av barnehagen vart nytta til å læra barnehageborna om grønsaker og økosystemet, ville omdisponering av åkeren verta oppfatta som eit tap for alle som var tilknytt barnehagen. Dersom dyrka jord i større grad vert oppfatta som eit lokalt gode, der omdisponeringa slår negativt ut for lokalbefolkninga, og ikkje berre for det nasjonale omsynet til matsikkerheit, vil jordvernet ikkje berre befinna seg i rute C, men også i rute A i modellen til Naustdalslid (figur 3). Det vil, ifølgje teorien til Falleth og Hovik (2009), også gjera desentralisering av avgjerslemakt meir effektiv.

5.4 Metodiske refleksjonar til studien

Desse tre funna over kunne eg ikkje ha kome fram til dersom eg ikkje hadde brukt både kvalitative og kvantitative data, både på nasjonalt, lokalt og individuelt nivå. Denne fleirmetodetilnærminga har gitt innsikt i partipolitikkens rolle både i djupna og i breidda.

Her skal eg diskutera nærare nokre utfordringar knytt til dei kvantitative data som trugar den interne validiteten på studien. Ei mogleg feilkjelde ved omdisponeringsvariabelen i dei statistiske analysane er tidspunktet for innrapportering av omdisponert jord til KOSTRA-statistikken. Det er kommunen sjølv, ofte ved landbrukskontora, som rapporterer kor mykje jord som er omdisponert. Dette vert gjort det året reguleringsplanen vert vedteken. Gjennom intervjumaterialet viser det seg likevel at kommunepolitikarane ofte oppfattar godkjenning av reguleringsplan som ein rein formalitet som fylgje av at eit område allereie er lagt inn i kommuneplanen. Kommunestyra *har* moglegheita til å avvise ein reguleringsplan som føreligg til behandling, men i og med at mykje forarbeid er lagt ned i reguleringsplanen, blir det oppfatta som problematisk å avvise den.

Dette har nokre konsekvensar for den interne validiteten til studien, altså om det eg målar representerer det teoretiske omgrepet (Midtbø 2016, 27). Eg har antatt at andelen omdisponert jord i perioden 2011 – 2015 seier noko om *viljen til å omdisponera* hos det partiet som hadde ordføraren denne perioden. Dersom det i realiteten er praksis å vedta reguleringsplanar som byggjer på ein tidlegare gitt kommuneplan, så betyr det at eg har målt vilja til omdisponering til dei som sat med makta då kommuneplanen vart vedteken. Sjølv om dette reduserer den interne validiteten på dei statistiske analysane, har eg likevel vald å behalda den statistiske analysen, for kommunestyra *har* moglegheita til å avvise reguleringsplanar. Såleis understrekar dette på eit vis konklusjonen om at kommunepolitikarar ikkje let partipolitikken skina gjennom, men tilpassar seg den lokale konteksten.

Kva så med den eksterne validiteten til studien? Er resultata mine gyldige utover utvalet som er analysert (Midtbø 2016, 27)? I eit MSSD skal ein eigentleg kunna utelukka eksogene variablar som ei kjelde til variasjon i avhengig variabel. Dersom det let seg gjera, kan ein dra slutningar om at ulikheita i utfallet skuldast den eine variabelen som casane varierer på. På feltarbeid var det ikkje slik at éin utslagsgivande variabel var til stades i Hobøl og ikkje i Spydeberg. Røynda er meir kompleks. Gjennom intervjuva var det mogleg å plukka opp denne kompleksiteten. Forklaringane som framkom gjennom intervjuva gjekk att i både Hobøl og Spydeberg. Desse forklaringane kan ikkje utan vidare generaliserast til resten av populasjonen, men eg meiner at konklusjonen om at partipolitikken gjeld, men den lokale konteksten avgjer, er generalisbar. Alle kommunar i Noreg opplever sine særeigne situasjonar, og lokalpolitikarane skal stå til ansvar for lokalbefolkninga som valde dei. At dette omsynet trumfar politiske konfliktlinjer på nasjonalt nivå, held høg ekstern validitet.

5.5 Konklusjon

Jordvern er ei sak som rører ved fleire strengar ved dei politiske partias ideologiar. I denne oppgåva har eg undersøkt partias jordbruksideologi og kommuneideologi. Eg fann at det *er* stor usemje mellom partia når det gjeld kor villige dei er til å regulera den private eigedomsretten på landbrukseigedomar, og kor villige dei er til å overføra makt til kommunane i arealpolitikken. Ved å studera styringsverktøya til staten i arealpolitikken opp mot NATO-modellen, fann eg at kommunane har eit stort handlingsrom kor det politiske skjønnet kan spela seg ut lokalt. Likevel viser den statistiske analysen at det har svært lite å seia kva parti som sit med makta i ein kommune. Dette poenget vert ytterlegare understreka av den komparative casestudien av Spydeberg og Hobøl, sjølv om lokalpolitikarane og andre som jobbar med jordvern meiner at partipolitikken har mykje å seia for ståstaden deira i jordvernsaker.

I denne studien har eg funne tre overordna årsaker til at den jordbruksideologiske og den kommuneideologiske konfliktlinja ikkje påverkar lokalpolitikarane si forvaltning av jordressursane. Dei tre funna, som me har diskutert over, er: I) Politikarane har fått auka handlingsrom, men kjenner likevel ufridom i jordforvaltinga, II) Kommuneideologien nøytraliserer jordbruksideologien til partia lokalt, og III) Omsynet til jord vert vekta i ein lokal, ikkje ein partipolitisk, kontekst. Som nemnd i innleiinga har denne studien delvis vore av hypotese genererande art. Desse tre funna kan seiast å utgjera hypotesar som burde bli undersøkt nærare på eit større antal casar.

Med tanke på matsikkerheita til framtidige generasjonar, vil det vera problematisk dersom omdisponeringa av dyrka jord held fram i same takten som i dag. Hovudfunnet i oppgåva er at sjølv om partipolitikken gjeld, så er det den lokale konteksten som avgjer. Implikasjonen av dette er at dersom kommunane skal vekta jordvernet tyngre, så må den dyrka jorda bli oppfatta som eit lokalt gode, noko som gagnar innbyggjarane, og ikkje berre eit nasjonalt gode i form av høg matsikkerheit. Eg trur at ei tydelegare forankring av dyrka jord som eit lokalt gode, kan redde jordstumpene i Noreg.

Funna i oppgåva kunne eg berre koma fram til ved å bruka både kvalitative og kvantitative data, på nasjonalt, lokalt og individuelt nivå. Likevel viser det seg, jamfør diskusjonen rundt

regresjonsføresetnadane i 4.3.1 og metodediskusjonen i 5.4 at den interne validiteten på dei statistiske data er utfordra. Den mest fruktbare metoden for å undersøka rollen partipolitikken spelar i forvaltinga av jordressursar, har vore den komparative casestudien. For vidare forskning håpar eg nokon dreg analysen opp endå eit hakk, og samanliknar partipolitikken sin rolle i forvaltinga av jordressursar på tvers av landegrensar. Då kunne ein samanlikna ulike partisystem, ulike fleirnivådemokrati og ulike jordbrukspolitiske kontekstar. Det ville gitt svært spennande svar på korleis desse verkar inn på kvarandre. Det er eit behov for å sameina teoriar knytt til partipolitikk og teoriar knytt til forholdet mellom stat og kommune ytterlegare, berre slik kan me forstå kva rolle partipolitikken spelar i den lokale forvaltinga av naturressursar.

Litteraturliste

- Allern, Elin Haugsgjerd og Jo Saglie. 2012. «Partiene mellom kommune og stat – organisatorisk bindeledd eller «missing link»?» I *Det norske flernivådemokratiet*, redigert av Marit Reitan, Jo Saglie og Eivind Smith, 225-256. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Alwin, Duane F. og Jon A. Krosnick. 1991. «The Reliability of Survey Attitude Measurement». *Sociological Methods & Research* 20, (1): 139-181.
- Arbeidarpartiet. «Vi tar Norge videre. Arbeiderpartiets program 2013 - 2017». Lest 3. mars 2017. <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10358.pdf>
- Asplan Viak. 2012. «Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre. Sluttrapport». Lest 23. mai 2017. http://www.ks.no/contentassets/33542e5bef21403cb8469a0e5edff836/114014_innsigelsesinstituttet_rapport.pdf
- Baldersheim, Harald. 2014. «Den statsberande kommunen og rommet for lokalt sjølvstyre». I *Det norske demokratiet i det 21. århundre*, redigert av Harald Baldersheim og Øyvind Østerud, 322-344. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Botnan, Jan Ivar. 2016. «Matsikkerhet i et klimaperspektiv». *Forsvarets Forskingsinstitutt*, FFI-rapport 2015/02223. Lest 28. oktober 2016. <https://www.ffi.no/no/Rapporter/15-02223.pdf>
- Buanes, Arild, Torill Nyseth og Ingvild Nylund. 2016. «Samordning av statlige innsigelser. Evaluering av forsøket med samordning av statlige innsigelser. til kommunale planer.» Northern Research Institute (NORUT), rapport 11/2016. https://www.regjeringen.no/contentassets/414791d76fe14cf2a79b0a4b76cd0e83/samordning_av_statlige_innsigelser.pdf
- Bugge, Hans Chr. 2011. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 3. utgåve. Oslo: Universitetsforlaget.
- Direktoratet for samfunnssikkerheit og beredskap. 2017. «Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning». Lest 12. april 2017. <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/dsb-rapport-matros.pdf>
- Eldby, Hanne og Chr. A. Smedshaug. 2015. «Selvforsyning av mat og arealbruk. Tar vi vare på matjorda?» *AgriAnalyse*, rapport 5-2015.
- Falleth, Eva Irene og Sissel Hovik. 2009. «Local Government and Nature Conservation in Norway: Decentralisation as a strategy in environmental policy». *Local Environment* 14, (3): 221-231.
- Falleth, Eva Irene, Gro Sandkjær Hanssen og Inger Lise Saglie. 2010. «Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway». *European Planning Studies* 18, (5): 737-753.
- Falleth, Eva og Inger Lise Saglie. 2012. «Kommunal arealplanlegging». I *Utfordringer for norsk planlegging*, redigert av Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen, 85-101. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Falleth, Eva. 2012. «Introduksjon til norsk planlegging». I *Utfordringer for norsk planlegging*, redigert av Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen, 49-62. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

- Flo, Yngve. 2008. «Partiet, kommunen og draumen om det nye samfunnet». I *Fleirnivåstyring og demokrati*, redigert av Ingrid Helgøy og Jacob Aars, 123-152. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Framstegspartiet. 2013a. «Handlingsprogram 2013 - 2017». Lest 3. mars 2017. <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10374.pdf>
- Framstegspartiet. 2013b. «Prinsippprogram 2013 - 2017». Lest 3. mars 2017. <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10375.pdf>
- Førland, Ole Ringsby. 2015. «Hvordan fungerer overordnede virkemidler for å ivareta jordvernet på Ski øst?» Masteroppgåve, Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Gelman, Andrew. 2009. «How does statistical analysis differ when analyzing the entire population rather than a sample?» *Statistical Modeling, Causal Inference, and Social Science*. Lest 8. mai 2017. http://andrewgelman.com/2009/07/03/how_does_statis/
- George, Alexander L. og Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research. Principles and practices*. New York: Cambridge University Press.
- Grønmo, Sigmund. 2016. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Gunnufsen, Erling, Arnstein Øvrum og Ola Nordal. 2015. «Landbruks- og matdepartementet. Tiltak for å styrke jordvernet». *Asplan Viak*, 2/2015-02-10. Lest 15. april 2016. <https://www.regjeringen.no/contentassets/27bbeed500314408b78a73eda8963937/jordvern-utredning---sluttrapport-asplan-viak-05032015.pdf>
- Halvorsen, Marit Tronier. 2014. «I disse kommunene vokser folketallet aller raskest». *Dagens Næringsliv*, 17.06.2014. (Lest 1. juni 2016). <http://www.dn.no/nyheter/politikk/Samfunn/2014/06/17/ssb-i-disse-kommunene-vokser-folketallet-aller-raskest>
- Hanssen, Gro Sandkjær og Eva Irene Falleth. 2014. «Market-Oriented Urban Planning – Constraining Citizen Participation». *Local Government Studies* 40, (3), 403-428.
- Hegrenes, Agnar. 2010. «Produktivitetsutvikling i norsk jordbruk 1990-2009. Analyse basert på jordbrukets totalrekneskap». *Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning*, notat 2010-14.
- Hood, Christopher C. 1983. *The Tools of Government*. London: Macmillan Press.
- Hooghe, Liesbet og Gary Marks. 2003. «Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance». *American Political Science Review*, 97 (2): 233-243.
- Høgre. 2013. «Nye ideer, bedre løsninger. Høyres Stortingsvalgprogram 2013-2017». Lest 4. mars 2017. <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10362.pdf>
- Ivarsflaten, Elisabeth, Sveinung Arnesen, Bjarte Folkestad, Endre Tvinnereim, Åsta Dyrnes Nordø, Mikael Poul Johannesson, Erik Knudsen, Nina Serdarevic. 2016. «Norsk medborgerpanel 2016. Study Documentation». Universitetet i Bergen og UNI Research Rokkansenteret. Lest 20. desember 2016. <http://www.nsd.uib.no/data/individ/publikasjoner/NSD2401/NSD2401-Kodebok-NMP-w07-NO.pdf>
- Jordlova. *Lov om jord av 12. mai 1995 nr. 23*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-05-12-23>

- Knill, Christoph og Jale Tosun. 2014. «Policy-making». I *Comparative Politics*, redigert av Daniele Caramani, 335-348. Oxford: Oxford University Press.
- Knutsen, Heidi (red.) 2016. «Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2016.» Norsk institutt for bioøkonomi. Lest 2. mai 2017.
https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2425547/NIBIO_BOK_2016_2_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014a. «Rundskriv H-2/14. Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven». Lest 1. mai 2017.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan--og-bygningsloven/id751295/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014b. «Brev 14/1359- Supplering av rundskriv T-2/13 Rundskriv H-2/14. Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven». Lest 1. mai 2017.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-214---supplering-av-rundskri/id751306/>
- Kommunedatabasen. Norsk samfunnsvitenskapleg datateneste.
- Konsesjonslova. *Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom av 28. november 2003 nr. 98*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-11-28-98>
- Kristeleg Folkeparti. 2013. «Kristeleg Folkeparti. Politisk program 2013 - 2017». Lest 3. mars 2017. <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10376.pdf>
- Krogstad, Tore og Petter D. Jenssen. 2015. «Tap av dyrkbar jord er en like stor trussel som klimaendringer». *Aftenposten*, 30.11.2015. (Lest 2. oktober 2016).
<http://www.aftenposten.no/viten/Tap-av-dyrkbar-jord-er-en-like-stor-trussel-som-klimaendringer-19327b.html>
- Landbruks- og matdepartementet. 2011. «Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords». Meld. St. 9 (2011-2012).
- Landbruks- og matdepartementet. 2013. «Rundskriv M-1/13. Omdisponering og deling – Lov om jord (jordlova) 12. mai 1995 nr 23 §§ 9 og 12». Lest 2. mai 2017.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3467107503334e26b980468ded9a96af/rundskriv-m-1-2013-omdisponering-og-deling---revidert-03-09-15.pdf>
- Landbruks- og matdepartementet. 2016. «Endring og utvikling, en framtidrettet jordbruksproduksjon». Meld. St. 11 (2016-2017).
- Leknes, Stefan. 2016. «Regionale befolkningsframskrivninger 2016-2040: Flytteforutsetninger og resultater». *Økonomiske analyser 3/2016*. Statistisk Sentralbyrå.
https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/270395?_ts=1556d68ed68
- Lijphart, Arend. 1971. «Comparative Politics and the Comparative Method», *The American Political Science Review* 65, (3): 682-93.
- Mahoney, James og Gary Goertz. 2004. «The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research». *American Political Science Review*, 98 (4): 653-669.
- Mathiesen, Henrik Forsberg. 2014. «Arealstatistikk: Fulldyrka jord og dyrkbar jord». Norsk Institutt for Skog og Landskap 02/2014. Lest 25. mai 2016.
http://www.skogoglandskap.no/filearchive/ressursoversikt_02-2014.pdf
- Midtbø, Tor. 2012. *Stata. En entusiastisk innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Midtbø, Tor. 2016. *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Naustdalslid, Jon. 1992. «Miljøproblema som styringsmessige nivåproblem». NIBR. Notat 1992: 112.
- Nordahl, Berit. 2012. «Planlegging og marked – arealplanlegging som arena for dialog og forhandling». I *Utfordringer for norsk planlegging*, redigert av Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen, 167-186. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Norsk Rikskringkasting (NRK). 2011. «Valg 2011. Landsoversyn». Lest 15. september 2016. <http://www.nrk.no/valg2011/valgresultat/>
- Næringskomiteen. 2015. «Innst. 56 S (2015 – 2016). Innstilling frå Næringskomiteen om nasjonal jordvernstrategi» Lest 15.03.2017 <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2015-2016/inns-201516-056.pdf>
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons*. New York: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton. Princeton University Press.
- Plan- og bygningslova. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Porter, J.R., L. Xie, A.J. Challinor, K. Cochrane, S.M. Howden, M.M. Iqbal, D.B. Lobell, and M.I. Travasso. 2014. «Food security and food production systems». I *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* redigert av Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White, 485-533. Cambridge: Cambridge University Press. Lest 17. april 2016. http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-Chap7_FINAL.pdf
- Przeworski, Adam og Henry Teune. 1970. *Logic of Comparative Social Inquiry. Comparative Studies in Behavioral Science*. New York: Wiley-Interscience.
- Ragin, Charles C. 1987. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. London: University of California Press.
- Reitan, Marit, Jo Saglie og Eivind Smith (red.). 2012. *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Reitan, Marit og Frank Egil Holm. 2012. «Staten, kommunene og Trillemarka: lokal mobilisering forankret i nasjonale politiske konfliktlinjer». I *Det norske flernivådemokratiet*, redigert av Marit Reitan, Jo Saglie og Eivind Smith, 167-196. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Regjeringa. 2014. «Statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging» Lest 21. juni 2016. <https://www.regjeringen.no/contentassets/689bae9d728e48e8a633b024dcd6b34c/sprbatp.pdf>
- Regjeringa. 2015. «Nasjonal jordvernstrategi» i «Prop. 127 S (2014-2015). Jordbruksoppjøret 2015 – endringer i statsbudsjettet 2015 m.m.» Lest 10. april 2016.

- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-127-s-20142015/id2413930/?ch=14>
Regjeringa. 2016. «Omdisponering av jordbruksareal». Lest 13. april 2016.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/landbruk/innsikt/jordvern/omdisponering-av-jordbruksarealer/id2009560/>
- Regjeringa. 2017a. «Omdisponering av jordbruksareal». Lest 5. mars 2017.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/jordbruk/innsikt/jordvern/omdisponering-av-jordbruksareal/id2009560/>
- Regjeringa. 2017b. «Jordvern». Lest 5. mars 2017.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/jordbruk/innsikt/jordvern/jordvern/id2009556/>
- Rokkan, Stein. 1987. *Stat, nasjon, klasse. Essays i politisk sosiologi*. Omsett av Lars Alldén, Ole Berg, Erling Gjerken, Bernt Hagtvet, Sigrun Lørdal og Jan Petter Myklebust. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rønning, Per og Svern Arne Lie. 2012. «Hva tjener bonden? En kort gjennomgang av ulike beregningsmåter for bondens inntekt.» *Alliansen ny landbrukspolitikk*, notat 1-2012. Lest 15. januar 2017.
http://www.nsg.no/getfile.php/1345796/Fylkeslag/Hordaland/Dokumenter/Andre%20pdf-filer/Notat_Hva_tjener_bonden%5B1%5D.pdf
- Rysstad, Sigurd. 2013. «Rekrutterings- og strukturpolitikk.» Førelingsnotat versjon 14.10.2013. ECN260 Landbrukspolitikk.
- Sandmo, Ole Marius Aune. 2016. «Spørsmål og svar om priskontrollen». Lest 2. mai 2017.
<https://www.bondelaget.no/nyhetsarkiv/sporsmal-og-svar-om-priskontrollen-article83427-3805.html>
- Senterpartiet. 2013. «Prinsipp- og handlingsprogram 2013-2017. –Vi tek heile Noreg i bruk». Lest 3. februar 2017.
<http://gammel.senterpartiet.no/getfile.php/Bildegalleri/Fellesfiler/Prinsipp-%20og%20handlingsprogram%202013-2017%2017x24%20nn.pdf>
- Skarsbø, Anniken. 2015. «Realisering av nasjonale forventninger til jordvern på regionalt og kommunalt nivå». Masteroppgåve, Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet. Lest 2. mai 2017.
- Skjervheim, Øyvind og Asle Høgestøl. 2016. «Norwegian Citizen Panel, 2016, Seventh Wave. Methodology Report». Ideas2Evidence.
- Skog, Ole-Jørgen. 2009. *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skog, Kristine Lien og Margrete Steinnes. 2016. «How do centrality, population growth and urban sprawl impact farmland conversion in Norway?» *Land Use Policy* 59: 185-196.
- Skog, Kristine Lien. 2017. «Vi bygger ned den beste jorda». *Nationen*, 04.04.2017. (Lest 29. april 2017). <http://www.nationen.no/kronikk/vi-bygger-ned-den-beste-jorda/>
- Sosialistisk Venstreparti. 2013. «Del goda! Arbeidsprogram for Sosialistisk Venstreparti 2013-2017». <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10371.pdf>
- Statistisk Sentralbyrå. 2012. «SSBs befolkningsframskrivning for kommunene 2012-2040». Lest 2. oktober 2016. <https://www.ssb.no/a/kortnavn/folkfram/tab-2012-06-20-07.html>
- Statistisk Sentralbyrå. 2016a. «Kommunal forvaltning av landbruksarealer, 2015». Lest

23. september 2016. <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/kofola/aar/2016-06-16>
- Statistisk Sentralbyrå. 2016b. «Kommunal forvaltning av landbruksarealer». Tabell: 06138: R. Landbruk - grunnlagsdata (K). Lest 29. september 2016. <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=Kostra3KRLandbru&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=jord-skog-jakt-og-fiskeri&KortNavnWeb=kofola&StatVariant=&checked=true>
- Statistisk Sentralbyrå. 2016c. «Neste millionpassering blir trolig den raskeste». Lest 2. september 2016. <https://www.ssb.no/folkfram/>
- Strand, Arvid. 2015. «Når det lokale skjønnets gis forrang: Miljøinteressene taper». *Samferdsel*, 7. Lest 12. april 2017. <https://samferdsel.toi.no/nr-7/miljointeressene-taper-article33156-2183.html>
- Tarrow, Sidney. 2010. «Bridging the Quantitative-Qualitative Divide.» I *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. redigert av Henry E. Brady og David Collier.
- Vabo, Signy Irene. 2012. «Tiltakende statlig styring av kommunesektoren – også på eldreområdet?». I *Det norske flernivådemokratiet*, redigert av Marit Reitan, Jo Saglie og Eivind Smith. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Venstre. 2013. «Frihet. Fremtid. Fellesskap. Venstres Stortingsvalgprogram 2013 - 2017». Lest 3. februar 2017. <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10373.pdf>
- Vinge, Heidi. 2016. «Av jord er den kommet - maten». *Manifest Tidsskrift*. 14.09.2016. (Lest 18. oktober 2016). <http://www.manifesttidsskrift.no/av-jord-er-den-kommet-maten/>
- Vold, Mari Holteberg og Marit Reitan. 2012. «Strid i strandsonen – en analyse av konfliktlinjene mellom nasjonalt og kommunalt nivå i naturvernpolitikken». I *Det norske flernivådemokratiet*, redigert av Marit Reitan, Jo Saglie og Eivind Smith, 197-224. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Yin, Robert K. 2009. *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage.
- Zaller, John and Stanley Feldman. 1992. «A Simple Theory of the Survey Response: Answering Questions Versus Revealing Preferences». *American Journal of Political Science* 36, (3): 579-616.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle. 2009. *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Aarsæther, Nils, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen (red.) 2012. *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aarsæther, Nils. 2012. «Ny giv for kommunal planlegging?» I *Utfordringer for norsk planlegging*, redigert av Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen, 63-84. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aarsæther, Nils og Arild Buanes. 2012. «Staten – frå planaktør til planforvaltar». I *Utfordringer for norsk planlegging*, redigert av Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen, 121-144. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Vedlegg

Samtykkeskjema til respondentane i Spydeberg og Hobøl

Førespurnad om deltaking i forskingsprosjektet

Forvaltning av matjord i bynære kommunar med høg befolkningsvekst

Bakgrunn og føremål

Stortinget har som ambisjon å auka norsk matproduksjon i takt med befolkningsveksten for å oppretthalda høg matsikkerheit (Meld. St. 9, 2012, 16). Jordlova (§ 1) seier at matjorda skal disponerast ut frå behova til framtidige generasjonar, og i 2004 kom det eit nasjonalt jordvernmål om å redusere den årlege omdisponeringa til under 6000 dekar dyrka jord. Målet blei nådd første gang i 2013 (Landbruks- og matdepartementet 2016), men allereie i fjor oversteig omdisponeringa grensa.

Denne masteroppgåva i samanliknande politikk har som mål å finna ut kvifor det oppstår eit gap mellom nasjonalt mål og lokal implementering. Særleg er eg interessert i dei politiske partias rolle i arealplanlegginga.

Masteroppgåva vert skriva ved Institutt for samanliknande politikk, Universitetet i Bergen. Eg samarbeidar med Norsk Medborgarpanel (NMP) og Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR).

Personar som vert spurd om å delta på intervju, vert spurt ut i frå politiske verv dei har, eller i kraft av arbeidsplassen deira.

Kva inneber deltaking i studien?

Deltaking inneber eit intervju med varigheit på om lag éin time. Spørsmåla vil omhandla rollen respondenten har i planprosessar, horisontale og vertikale spenningar i planprosessar, berekraftig forvaltning av matjord og respondentens syn på rollen til politikken og dei politiske partia i planprosessar. Data vert registrert med lydopptak.

Kva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysningar vil verta behandla konfidensielt. Berre eg og rettleiaren min, Kristin Strømsnes, vil ha tilgang til desse. Lydopptaka vil verta lagra i eit låst skåp.

I masteroppgåva ynskjer eg å bruka politiske verv (til dømes «representant for Senterpartiet i kommunestyret i Spydeberg i perioden 2007-11») eller stilling i arbeidslivet (til dømes «Landbrukssjef for Spydeberg, Hobøl og Askim»). Eg vil ikkje bruka namna til respondentane.

Prosjektet skal etter planen bli avslutta 1. juni 2017. Då vil alle personopplysningar bli anonymiserte og lydopptaka blir sletta.

Frivillig deltaking

Det er frivillig å delta i studien, og du kan kva tid som helst trekkja samtykket ditt utan å oppgje nokon grunn. Dersom du trekkjer deg, vil alle opplysingar om deg bli anonymisert.

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med Lina Hamre (92 42 98 68) eller rettleiar av masteroppgåva, Kristin Strømsnes (55 58 31 14).

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltaking i studien

Eg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Intervjuguide

Tema 1: Generell informasjon

-Kan du fortelja meg litt om jobben din/vervet ditt?

(Kva går den/det hovudsakleg ut på? Kor lenge har du hatt jobben/vervet?)

Tema 2: Rolle i planprosessar

-Kva er din rolle i planprosessane til kommunen?

(Med planprosessar tenkjer eg på utarbeidinga av arealdelen i kommuneplanen, prosessane rundt detaljplanar og kommunale områdeplanar, og deretter vegen fram til desse er oppe i kommunestyre og utbygging er i gang.)

Tema 3: Horisontale spenningar i planprosessar

-Korleis har du opplevd konfliktnivået mellom dei ulike aktørane involvert i planprosessane til kommunen?

(politikar/planadministrasjon/utbyggjar/innbyggjarar/grunneigar)

Tema 4: Vertikale spenningar i planprosessar

-Korleis opplever du involveringa i planprosessane frå fylkesnivå og statleg nivå?

-Kva tenkjer du om bruken av motsegner frå Fylkesmannen?

(For streng/for svak?)

-Føler du at de (på lokalt nivå) har reell makt til å ta avgjersler i spørsmål om jordvern?

-Har synet dykkar på og arbeidet dykkar med jordvern endra seg etter at dei siste statlege planretningslinjene for samordna bolig-, areal- og transportplanlegging kom i 2014?

-Er det tydeleg for deg kva nasjonale myndigheiter forventar av dykkar kommune når det kjem til vern av matjord?

(m.t.p signal i form av Stortingsmelding om auka matproduksjon, jordvernstrategi, og på same tid: SPR-BATP og «storsamfunnets behov»)

Tema 5: Bærekraft/langsiktig tenking i lokalpolitikken

-Korleis vektar du bevaring av matjord til matproduksjon opp mot bruken av matjord til føremål som infrastruktur, bustadbygging og næringsbygg? Ser du for deg ei slags prioritert rekkefylgje?

-Vert omsynet til framtidige generasjonar konkretisert på nokon måte i arbeidet dykkar i planprosessane?

-Ser du på matjorda i din kommune som viktig for Noregs matsikkerheit?

Tema 6: Synet på politikkenes rolle

-Opplever du at det har noko å seia kva parti som sit med den politiske makta i kommunen for kor mykje jord som blir omdisponert til andre føremål? I så fall: kva parti har du opplevd er minst og mest villige til å omdisponera?

-Viss ikkje politikken er avgjerande, kva er det, ifylgje di oppfatning, som er dei viktigaste drivkreftene bak omdisponering av jord?

Til politikarane:

-Når du treng ei rettesnor i spørsmål om jordvern, kva eller kven vender du deg til? (partiet ditt sitt prinsipp- eller handlingsprogram, eller nasjonale målsetnader til dømes?)

Partiet ditt, <namn på parti til vedkomande respondent>, skriv i partiprogrammet ditt at <fyll inn med noko som står i partiprogrammet til vedkomande respondent>.

-Korleis sørgjer du for at dette vert gjennomført i kommunen din?

Til administrasjonen:

-Merka du ei endring i kommunens forvaltning av jordressursane etter det politiske skiftet i 2011?

Tema 7: Avslutting

-Er det noko anna du ynskjer å leggja til?

Resultat frå Norsk Medborgarpanel, runde 7

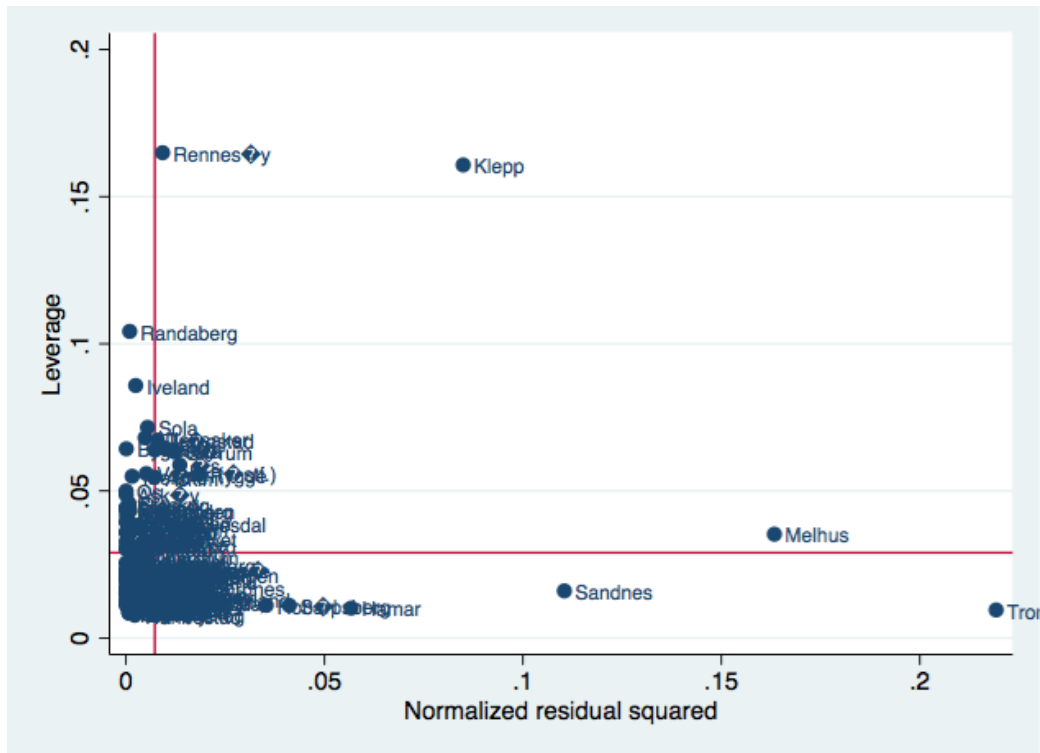
Tabell II Andreprioriteten til respondentane krysstabulert med partipreferanse.

	Off. bygg	Bane	Bustad	Matproduksjon	Næring	Veg
KrF (39)	28,21	17,95	15,38	15,38	17,95	5,13
SV (67)	26,87	28,36	20,90	13,43	10,45	0,00
AP (343)	25,07	18,37	19,83	13,99	13,41	9,33
V (48)	25,00	25,00	29,17	6,25	14,58	0,00
H (260)	21,92	17,69	15,38	11,54	20,38	13,08
MDG (45)	20,00	37,78	20,00	11,11	4,44	6,67
FrP (91)	17,58	17,58	16,48	6,59	25,27	16,48
SP (71)	14,08	23,94	14,08	9,86	16,90	21,13
Totalt 964	22,72 (219)	20,44 (197)	18,26 (176)	11,83 (114)	16,29 (157)	10,48 (101)

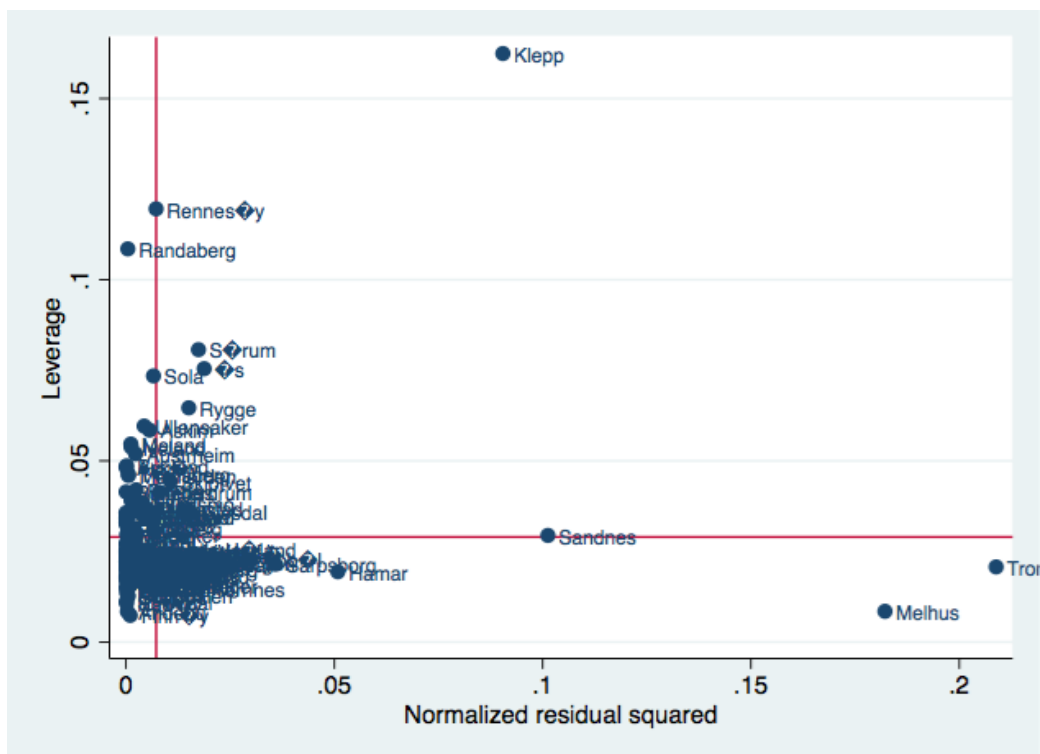
Tabell III Tredjeprioriteten til respondentane krysstabulert med partipreferanse.

	Off. bygg	Bustad	Bane	Næring	Veg	Matproduksjon
MDG (43)	37,21	30,23	16,28	6,98	4,65	4,65
V (43)	37,21	11,63	20,93	18,60	4,65	6,98
SV (65)	33,85	20,00	20,00	16,92	4,62	4,62
SP (68)	32,35	11,76	14,71	17,65	20,59	2,94
AP (336)	24,40	19,64	16,67	11,90	15,48	11,90
H (250)	19,20	12,40	14,80	22,40	21,20	10,00
FrP (90)	14,44	17,78	18,89	23,33	16,67	8,89
KrF (36)	11,11	22,22	22,22	16,67	19,44	8,33
Totalt 931	23,95 (223)	17,19 (160)	16,86 (157)	16,86 (157)	15,90 (148)	9,24 (86)

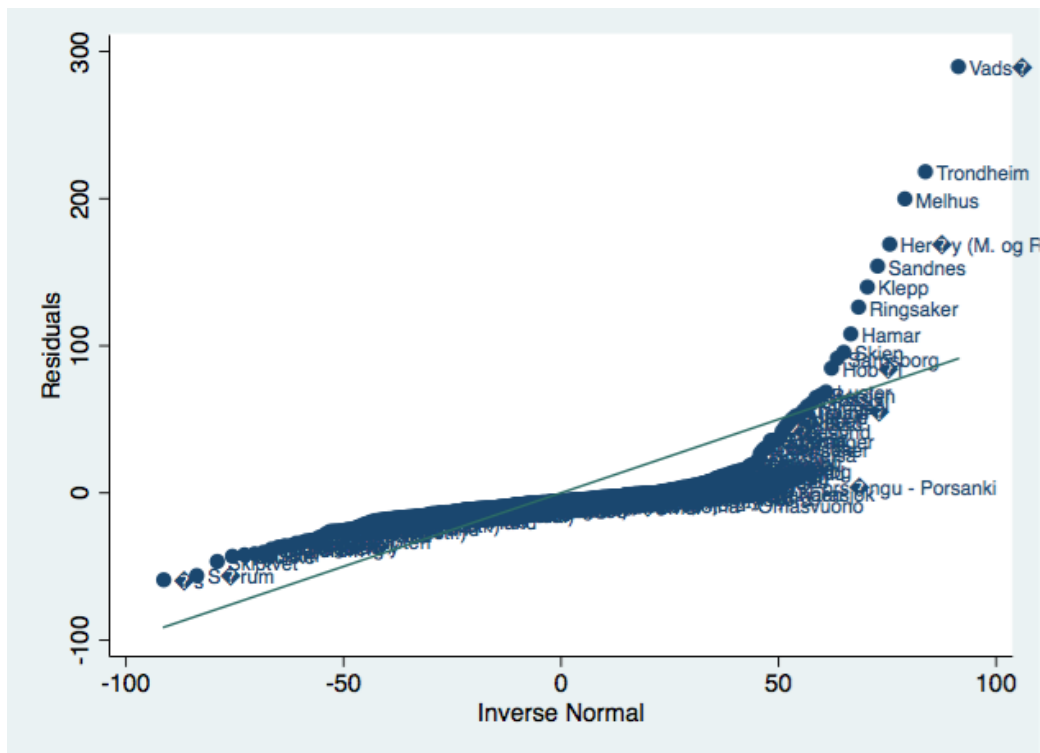
Regresjonsføresetnadane til modell II



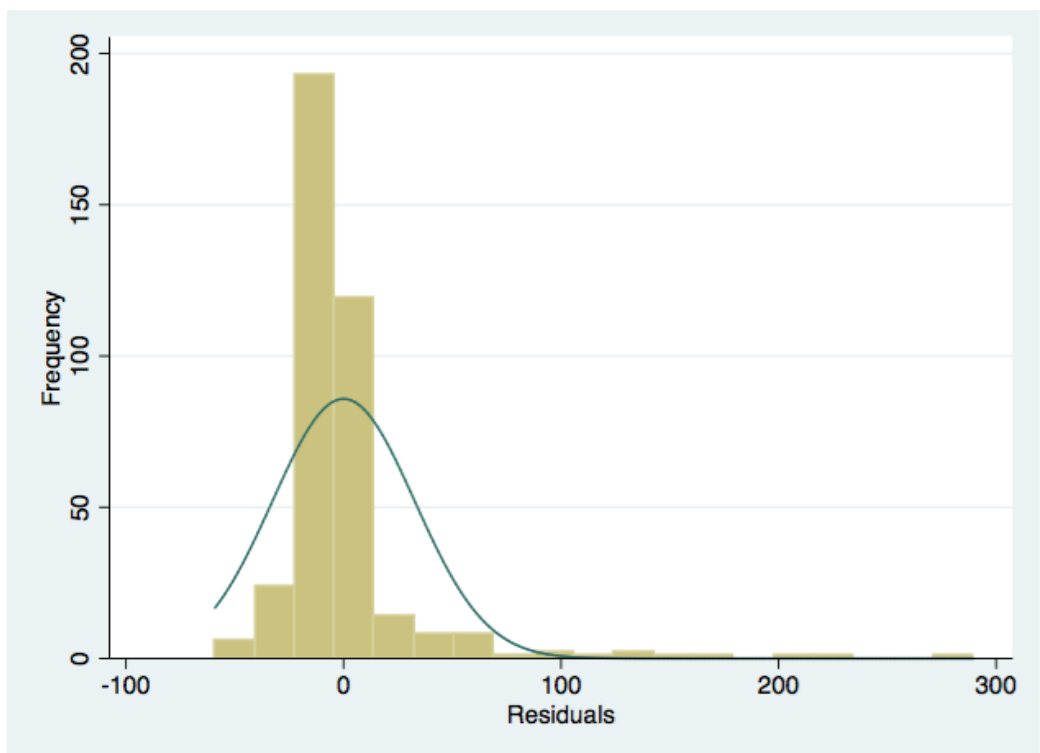
Figur I Betydningsfulle einingar med jordbruksideologisk akse.



Figur II Betydningsfulle einingar med kommuneideologisk akse.



Figur III Fordeling av restledda.



Figur IV Histogram over restledda.