

Revisjonsrapport fra prosjektet:

Jordvernstrategi for Oppland



For kontrollutvalget i Oppland Fylkeskommune

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet ”Jordvernstrategien for Oppland” som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Oppland fylkeskommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Formålet med forvaltningsrevisjon er i følge kommunelovens § 77, nr 4: ”... Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.”

Prosjektarbeidet er utført i perioden mars 2009 – juni 2010 av Kristian Lein.

Rapportutkast ble sendt fylkesrådmannen til uttalelse 25.6.10 og vi fikk svar i brev av 19.8.10. Vårt brev og uttalelsen fra fylkesrådmannen er vedlagt rapporten. Fylkesrådmannens uttalelse har ikke medført endringer i våre vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger.

Vi har imidlertid en kommentar til regionalplan for landbruk som blir nevnt i uttalelsen fra rådmannen. Dette innledende planarbeidet blir ikke omtalt i rapporten og var ikke kjent for revisjonen da den ble utarbeidet. Vi får opplyst at planstrategiforum vil ta stilling til oppstart av planen i september, og at det foreløpig ikke foreligger konkrete skisser for arbeidet. Fagenheten opplyser også at utarbeidelse av en slik plan kan ha betydning for evt rullering av jordvernstrategien, jf kap 3.

Vi vil takke fagenhet regional utvikling i Oppland fylkeskommune for samarbeidet. Vi vil også takke plankontaktene i kommunene i Oppland for at de tok seg tid til å svare på vår spørreundersøkelse.

Lillehammer, august 2010

Kristian Lein
Oppdragsansvarlig

Innhold

Forord.....	2
Sammendrag	4
1 Innledning og bakgrunn	8
2 Om jordvernstrategien.....	9
3 Problemstillinger og revisjonskriterier.....	12
4 Gjennomføring og metode	15
5 Nasjonale mål og føringer fra sentrale myndigheter	16
5.1 Målsetninger for jordvernet.....	16
5.2 Sentralt lovverk	17
Jordloven.....	17
Plan- og bygningsloven.....	18
5.3 Regionale myndigheters rolle.....	19
Kommunene	19
Fylkeslandbruksstyret (til 31.12.09).....	20
Fylkesmannen	20
Fylkeskommunen	21
6 Praktiseringen av jordvernet	24
6.1 Om nedbygging av jordbruksarealer	24
6.2 Oppfyllelse av jordvernålet	24
6.3 Anvendelse av dyrka mark	27
7 Beskrivelse - fylkeskommunens håndtering av saker som berører jordvernet	30
7.1 Innledning	30
7.2 Håndtering av jordverninteressene i plansaker.....	30
7.3 Fylkeskommunens praktisering av jordvernet i forhold til Fylkesmann/fylkeslandbruksstyre	31
7.4 Prioritering av jordvern i forhold til andre mål – kommunenes oppfatninger	32
8 Revisjonens vurderinger.....	35
8.1 Innledning	35
8.2 Oppfyllelse av hovedmålet i strategien	35
8.3 Håndtering av målkonflikter mellom strategien og øvrige mål for Oppland fylkeskommune	37
8.4 Fylkeskommunens oppfølging av strategien	38
9 Konklusjoner.....	40
Referanser	42
Vedlegg 1 Oversikt over behandling av jordverninteressene i arealplaner	45
Vågå – kommunedelplan for Vågåmo	45
Dovre – kommunedelplan for Dombås	45
Østre Toten – kommuneplan.....	46
Gjøvik – langtidsplan	48
Lillehammer – reguleringsplan for Storhovearmen	49
Etnedal	49
Øystre Slidre – Reguleringsplan for Stølsleie III	50
Øystre Slidre – Reguleringsplan for Moane Søraust	51
Nord-Aurdal – delplan for Bygdene.....	51
Gran – kommuneplanens arealdel.....	52
Vestre Toten – kommuneplanens arealdel	53
Jevnaker – Kommuneplanens arealdel – 2. gangs høring	54
Lesja - Kommuneplanens arealdel	54
Vedlegg 2 Oversikt over antall innsigelser i plansaker, 1.7.2007-1.1.2010.....	57
Vedlegg 3 Spørreskjema Jordvern	59
Vedlegg 4 Brev fra Innlandet revisjon og rådmannens uttalelse.....	62

Sammendrag

Kontrollutvalget vedtok i møte 28.1.09 å starte opp et prosjekt innenfor temaet jordvernstrategi for Oppland. Formålet med prosjektet er å kartlegge og vurdere i hvilken grad fylkeskommunen har lagt til rette for dialog, samhandling og koordinering i sitt bidrag til gjennomføringen av jordvernstrategien.

Hovedmålet i jordvernstrategien er at omdisponeringen av verdifulle jordressurser i Oppland blir halvert innen 2010 og at verdifulle kulturlandskapsområder blir dokumentert og sikret i arealplanlegginga. I tillegg fastsetter strategien flere mål som bl.a går på samfunnsutvikling og landskap. Strategien ble vedtatt i juni 2007, og er et samarbeid mellom Fylkesmannen, fylkeslandbruksstyret og Oppland fylkeskommune.

Prosjektet har vært utført med basis i følgende problemstillinger:

- Hvordan følger fylkeskommunen opp strategien.
- Hvor hensiktsmessig er denne oppfølgingen i forhold til mål for fylkeskommunens virksomhet.
- Hvordan håndterer fylkeskommunen målkonflikter som oppstår mellom bidraget til Jordvernstrategien og øvrige mål for fylkeskommunens virksomhet.

Revisjonskriteriene for prosjektet er utledet fra målene i jordvernstrategien og politiske mål for Oppland fylkeskommune:

- Omdisponeringen av dyrka mark skal halveres innen 2010.
- Omdisponeringen av dyrka eller dyrkbar jord må veies opp mot andre samfunnsinteresser, og særlig behovet for lokal og regional utvikling.
- Bruk- og vernepolitikken skal bygge på lokal forvaltning.

Sentralt regelverk og myndighetenes rolle i jordvernet

I 2004 ble det satt som mål å halvere omdisponering av de mest verdifulle jordressursene i Norge fram til 2010. Fra regjeringen har det blitt presisert at kommunene har et betydelig ansvar for å bidra til å nå dette målet.

Jordbruksareal omdisponeres etter plan- og bygningsloven eller jordloven. Størstedelen av dyrka og dyrkbar mark omdisponeres etter plan- og bygningsloven. I de siste årene har andelen av dyrka/dyrkbar mark som omdisponeres etter jordloven gått nedover.

Jordloven inneholder bl.a. forbud mot omdisponering av dyrka mark (§9). Det kan gis samtykke til omdisponering når "særlege høve" foreligger. Meningen med formuleringen er å få fram at dyrka og dyrkbar jord skal ha sterkt vern. Fra 2004 har kommunene myndighet til å avgjøre søknader om omdisponering av dyrka jord.

Plan- og bygningsloven er den sentrale loven for styring av arealbruk og byggesaksbehandling. Sentralt i arealplanleggingen står særlig kommuneplanenes arealdeler. I utgangspunktet er det kommunen som ut fra en helhetsvurdering bestemmer hvordan arealene skal nyttes. Reguleringsplaner

vedtas av kommunestyret. Det skal alltid foreligge reguleringsplan før det gis tillatelse til større bygge- og anleggsarbeider.

Fylkeslandbruksstyret ble nedlagt 1.1.10, men hadde før det en viktig rolle i arealpolitikken. Det hadde også myndighet til å omgjøre vedtak fattet av kommunen mht omdisponering av dyrket mark etter jordloven. Fylkeslandbruksstyret hadde også innsigelsesmyndighet knyttet til jordvern i saker etter plan- og bygningsloven.

Fram til 1.1.10 var Fylkesmannen innstillende organ opp mot fylkeslandbruksstyret. Fra denne datoen overtok Fylkesmannen fylkeslandbruksstyrenes oppgaver etter konsesjonsloven, jordloven og skogbruksloven knyttet til klager på kommunenes vedtak, samt å følge opp kommunenes praksis med sikte på å unngå at avgjørelser er i strid med regelverket eller nasjonale retningslinjer i arealpolitikken. Myndigheten til å fremme innsigelse knyttet til jord- og skogbruk (herunder jordvern) i saker etter plan- og bygningsloven, er dermed overført til fylkesmennene fra 1. januar.

For fylkeskommunen er ivaretagning av regionale interesser i kommunale planer en viktig oppgave. I likhet med fylkesmannen kan den fremme innsigelser mot kommuneplanens arealdel og til reguleringsplan i spørsmål som er av ”nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde”.

Oppfyllelse av jordvernmålet og anvendelse av dyrka mark

”De mest verdifulle jordressursene”, som er begrepet som både jordvernstrategien og sentrale målsetninger tar utgangspunkt i, er i praksis konkretisert til særlig å gjelde dyrka mark. Offentlig statistikk omfatter både omdisponering av dyrka og dyrkbar mark.

Opplands andel av omdisponert dyrka mark har ligget på om lag 5 prosent av totalen for landet (perioden 1994-2004). Målet i jordvernstrategien om en halvering av omdisponering av dyrka mark i fylket betydde at Oppland skulle ha

- mindre enn 5 prosent av årlig omdisponering av dyrka mark på landsbasis, og
- mindre enn 285 daa dyrka mark omdisponert pr år innen 2010.

Statistikken for 2007-2009 viser at omdisponeringen av dyrket mark har gått ned i treårsperioden. I 2009 lå andelen omdisponert dyrket mark på vel 3 prosent av totalen for landet. Et omdisponert areal på 264 daa dyrket mark betyr at Oppland nådde målet ett år før tiden. På landsbasis er utviklingen mindre gunstig, her ligger omdisponert areal på om lag samme nivå som i 2006/-07.

Tall for anvendelse av den omdisponerte dyrkede marka viser at en større andel er blitt disponert til trafikkområder, sammenlignet med landsgjennomsnittet. Oppland har også omregulert en noe større andel av den dyrkede marka til forretninger, kontorer og industri. Derimot er en mindre andel av det dyrkede arealet gått til golfbaner, fritidsbebyggelse og friarealer.

Beskrivelse av fylkeskommunens håndtering av saker som berører jordvernet

Dialogen mot og samarbeidet med Fylkesmannen oppfattes av fagenheten i OFK som konstruktiv. Jordvern har tradisjonelt vært et område/hensyn som Fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret har

forvaltet. Jordvernstrategien bidrar etter fagenhetens oppfatning til å tydeliggjøre OFKs rolle med hensyn til å bidra til å fremme jordvernet.

Når det gjelder oppfølgingen av strategien er det ikke noen avtale mellom OFK og Fylkesmannen, men det er samarbeid angående veiledning gjennom nettstedet www.planoppland.no og kompetansegivende kurs/seminarer. I behandling av enkeltsaker opplyses det å være det tett dialog i felles høringsmøter knyttet til kommunenes arealplaner (planforum), der kommuner som legger fram sine planforslag eller – ideer er representert, i tillegg til OFK, Fylkesmannen og andre statlige enheter.

Fylkesmannen/fylkeslandbruksstyret har i perioden 2007-2009 fremmet langt flere innsigelser med begrunnelse i jordvernhensyn enn fylkeskommunen har gjort. OFK mener at årsaken til dette først og fremst ligger i fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle, der man er satt til å ta brede, regionale hensyn, og hvor kommunenes egne utviklingsbehov tillegges stor vekt. Det hevdes også at fylkesmannens strengere holdning kan være motivert gjennom bedre innsikt i konkrete saker som berører jordvernet, med basis i deres rolle som fagmyndighet på landbruksfeltet.

Gjennomgang av behandlede arealplaner i Fylkesutvalget for årene 2004-2006 viser at det i denne perioden ble fremmet langt færre innsigelser med begrunnelse i jordvernhensyn enn i årene 2007-2009.

En spørreundersøkelse rettet mot plankontaktene i kommunene viser at kjennskapet til jordvernstrategien ikke kan oppfattes som svært god, men alle plankontaktene hadde hørt om den. Færre enn halvparten av plankontaktene var enige i at kommentarene fra fylkeskommunen til planforslagene hadde endret karakter etter at jordvernstrategien ble vedtatt. I dialogen mellom kommunene og fylkeskommunen står ikke jordvernet svært sentralt, og flere av kontaktene oppfatter at Fylkesmannens landbruksavdeling er en mer relevant samtalepartner i jordvernspørsmål.

Revisjonens vurderinger og konklusjoner

Statistikken synes å bekrefte at Oppland er på god vei til å nå hovedmålet i jordvernstrategien. Imidlertid er det vanskelig å slå fast i hvilken grad Oppland fylkeskommune har bidratt til reduksjonen i omdisponering av dyrka mark. Flere forhold spiller inn her, vi vil særlig peke på følgende:

- Hvor sterkt er utbyggingspresset i Oppland? Hvis presset mot bygging på dyrka mark generelt er lavt, betyr det mindre omdisponert dyrka areal uavhengig av OFKs (samt kommunene og andre etaters) oppfølging av jordvernmålet.
- Avveiningen mellom jordvernmålet og de andre samfunnsinteressene fylkeskommunen skal fremme.
- Hvordan fylkeskommunen samarbeider med andre aktører for å nå målene i jordvernstrategien.

Fylkeskommunes behandling av arealplaner etter at strategien ble vedtatt viser etter vår oppfatning at fylkeskommunen er satt til å ivareta bredere samfunns- og utviklingsinteresser enn tilfellet er for Fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret. Til tross for at de tre instansene gikk sammen om jordvernstrategien er det etter vårt syn naturlig, og helt tråd med fylkeskommunens mål, at den har

inntatt et mindre restriktivt standpunkt mht jordvern, sett opp mot hva Fylkesmannen/fylkeslandbruksstyret har gjort.

Fylkeskommunens arbeid med arealplaner er ikke vesentlig endret som følge av jordvernstrategien. Den tradisjonelle arbeidsdelingen i forhold til Fylkesmannen (og fylkeslandbruksstyret) har i hovedsak blitt opprettholdt også etter at strategien ble innført, ved at det er disse som har hevdet jordverninteressene sterkest.

Målsetningene i jordvernstrategien sammenfaller i betydelig grad med øvrige mål som fylkeskommunen har satt med hensyn til arealforvaltning og regional utvikling. I en slik sammenheng kan en si at jordvernstrategiens formål er å ”løfte fram” jordverninteressene generelt og jordvernmålet spesielt.

Etter fylkeskommunens oppfatning har det vært mulig å fremme jordverninteressene på en god måte uten at andre viktige hensyn har blitt skadelidende. Vi har ikke foretatt noen konkret vurdering av dette med utgangspunkt i de enkelte saker utover å kunne fastslå at fylkeskommunen lar andre interesser veie tungt også når jordvern er inne i bildet.

Det forhold at fylkeskommunen har fremmet flere innsigelser med begrunnelse i jordvern hensyn etter at strategien ble innført, kan tas som en indikasjon på at jordvernstrategien har medført at fylkeskommunen nå vurderer jordvern tyngre opp mot andre samfunns mål. Sikre konklusjoner kan en imidlertid først trekke ved en inngående gjennomgang av alle behandlede planer i årene før/etter jordvernstrategien ble vedtatt i 2007.

Tallenes tale viser at Oppland er på god vei til å nå målet om halvering av omdisponering av dyrka mark innen 2010. Ingen andre fylker har en tilsvarende strategi for jordverninteressene, samtidig har det ikke skjedd noen nedgang i omdisponert areal på landsbasis. Likevel kan vi ikke slutte noen klar sammenheng mellom strategien og utviklingen i omdisponert jordbruksareal. Mange forhold spiller inn på hvor mye areal som blir omdisponert, herunder hvilket utbyggingspress som finnes i de ulike fylker.

Jordvernstrategien har ikke innført nye, eller mer ambisiøse mål for jordvernet i Oppland sammenlignet med de nasjonale retningslinjene på området. Dette taler for at oppfølgingen av strategien i noe større grad burde vært koordinert mellom ”eierne” av strategien. Nedgangen i omdisponert dyrket areal i fylket tyder imidlertid på at den uformelle koordineringen og hyppige kontakt, i blant annet planforum, kan ha bidratt til å redusere behovet for formell koordinering og samarbeid om å nå hovedmålet i strategien.

1 Innledning og bakgrunn

Kontrollutvalget vedtok i møte 28.1.09 å starte opp et prosjekt innenfor temaet jordvernstrategi for Oppland. Kontrollutvalgssekretariatet har på bakgrunn av vedtaket utformet en bestilling til revisjonen. Formålet med prosjektet er å kartlegge og vurdere i hvilken grad fylkeskommunen har lagt til rette for dialog, samhandling og koordinering i sitt bidrag til gjennomføringen av jordvernstrategien.

Oppland er trolig det første fylke i landet som har utarbeidet en jordvernstrategi der både Fylkesmannen, fylkeslandbruksstyret og fylkeskommunen er enige om innholdet. Jordvernstrategi for Oppland 2007-2011 ble vedtatt av hhv Fylkestinget og fylkeslandbruksstyret i juni 2007. Formålet med strategiplanen er å *”synleggjere dei strategiane fylkeslandbruksstyret, Fylkesmannen og fylkeskommunen legg til grunn innafor virkeområda til særlovane i landbruket og plan- og bygningslova.”* Det heter videre at *”Strategiane skal vera retningsgjevande for arbeidet til fylkeslandbruksstyret, Fylkesmannen og fylkeskommunen, og til hjelp i arealforvaltninga i kommunane for å nå målet om ei halvering av omdisponering av de mest verdifulle jordressursene. For at Oppland skal kunne nå sin målsetjing innan 2010 må både regionalt og kommunalt nivå legge større vekt på jordvern ved arealplanarbeid.”*

I omtalen av temaet Jordvernstrategi i Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon 2009-2011 (side 7) heter det at det er *”Stor sannsynlighet for avvik i forhold til å nå målene i en slik strategi som krever stor grad av samhandling og involverer mange parter. Konsekvensen er knyttet til ikke å nå sentrale målsettinger, bl.a. om en halvering av omdisponeringen av de mest verdifulle jordbruksressursene innen 2010.”* Om formål/problemstillinger er det i uttalt at *”Et prosjekt bør kartlegge og vurdere om det er tilrettelagt for dialog, samhandling og koordinering (bl.a. forholdet til andre prioriterte tema, som regional utvikling) når strategien skal innarbeides og etterleves – bl.a. om vedtak gjort underveis samstemmer med forutsetninger i strategien, samt om det i tilstrekkelig grad er tilrettelagt for aktuell kontroll og oppfølging fra fylkeskommunens side.”*

Rapporten er inndelt som følger: I kapittel 2 er det gitt en nærmere presentasjon av jordvernstrategien. Kapittel 3 tar for seg problemstillinger og revisjonskriterier. Kapittel 4 inneholder opplegget for prosjektarbeidet. Kapittel 5 omtaler nasjonale mål, lover og regelverk som berører jordvernet og regionale myndigheters rolle. Kapittel 6 gir oversikt over utviklingen mht omdisponering av dyrket/dyrkbart areal i Oppland og på landsbasis, sett i forhold til målene. Kapittel 7 tar for seg fylkeskommunens arbeid med jordvernet sett i lys av jordvernstrategien, og de roller Oppland fylkeskommune har i arealpolitikken. Kapittel 8 inneholder revisjonens vurderinger, og kapittel 9 oppsummerer revisjonens konklusjoner.

2 Om jordvernstrategien

Hovedmålet i strategien er at:

”Arealbruken i Oppland må leggjast opp slik at vi tek i vare omsynet til det behovet som komande generasjonar har for jordressursar til å produsere sin eigen mat, og at vi vernar om miljøverdiane i kulturlandskapet og utviklar desse som ressurs for alle og for lokal næringsutvikling. Det er eit mål at omdisponeringa av verdfulle jordressurser i Oppland blir halvert innan 2010 og at verdfulle kulturlandskapsområde blir dokumentert og sikra i arealplanlegginga.”

Vi bemerker at hovedmålet ikke er konkretisert utover målet om halvering, mao er det ikke sagt hvor stor reduksjonen skal være i antall dekar.

Strategien inneholder utfordringer og delmål som omfatter de samme områder/temaer¹:

Bosetting

Utfordring

Folk ønsker å bosette seg sentralt. I Oppland er det størst press i Lillehammer-regionen og Gjøvik, Toten og Hadeland. I disse områdene finner en også de beste jordbruksarealene, og det er derfor en utfordring å håndtere denne økningen i folkemengden og samtidig ta hensyn til nasjonale mål om et strengere jordvern.

Delmål

I områder med stort utbyggingspress må det etableres et bærekraftig utbyggingsmønster i forhold til jordressursene og kulturlandskapet.

Samfunns- og næringsutvikling

Utfordring

Legge til rette for en god og samlet samfunnsutvikling i og nær tettsteder. Hensynet til fellesgodene må ivaretas samtidig som jordvernet står sterkt. Næringslivets krav til lokalisering og infrastruktur er en utfordring samtidig som jordvernet skal ha høy prioritet.

Delmål

Omdisponering av dyrket eller dyrkbar mark til samfunns- og næringsutvikling må veies mot hensynet til jordvernet.

¹ Hovedsakelig hentet fra Oppland Fylkeskommune (2008a), noe nedkortet.

Vegbygging

Utfordring

Oppland har flere hovedtransportåre som i stor grad går gjennom landbruksområder. Utbedring/omlegging av disse vegene vil kreve jordbruksareal. Det blir en utfordring å avgrense både det direkte og indirekte arealtapet.

Delmål

I områder der gode jordressurser blir planlagt brukt til vegformål, skal det vurderes andre alternative traseer for vegbygging.

Seterområder

Utfordring

Avvikling av seterdrift fører til at områdene blir preget av fritidsboliger. Landbrukets ønske om bruk av seterområdene er en utfordring når disse arealene i større grad blir brukt og utbygd til fritidsboliger.

Delmål

Områder med setrer har en egenverdi som kulturlandskap, og målet er at disse ikke skal bygges ned, men holdes i hevd for landbruk, biologisk mangfold, friluftsliv, rekreasjon og reiseliv.

Fritidsboliger

Utfordring

Det er en utfordring å legge til rette for ønsket om bygging av fritidsboliger og næringsutvikling, samtidig som det skjer innenfor en bærekraftig forvaltning av arealressursene.

Delmål

Fritidsboliger lokaliseres utenfor seterområder, i områder hvor forholdet til landbruk, kulturlandskap og lignende er avklart i overordnet planprosess.

Spredt boligbygging

Utfordring

Ønsket om landlige og store tomter bør kunne imøtekommes uten å benytte verdifulle jordressurser – kun 4 prosent av totalarealet i Oppland er dyrket mark.

Delmål

Områder og kriterier for spredt boligbygging bør avklares gjennom overordnede planprosesser, slik at en unngår konflikter med jordvernet og andre viktige hensyn.

Opprettholde kulturlandskapet

Utfordring

Oppland er et viktig reiselivsfylke og kulturlandskapet er ei viktig ramme for reiselivet. Det er en utfordring å legge forholdene til rette slik at landbruket kan videreføre driften og kulturlandskapet blir holdt i hevd. Arealplanleggingen må sørge for at landbruket får gode driftsvilkår og at verdifulle og sårbare landskap blir tatt vare på.

Delmål

Kulturlandskapet må vektlegges i all arealplanlegging.

Strategiene for å nå målene er delt i tre deler:

- Veiledning og dialog fra regionale myndigheter² mot kommunene.
- Forventninger som stilles til kommunene for at disse skal bidra til å oppfylle målene i sitt planarbeid.
- Bruk av regionale myndigheters mulighet til å fremme innsigelse i omdisponeringssaker, jf Plan- og bygningsloven.

For nærmere beskrivelse av disse strategiene vises til OFK (2007), kapittel 8.

² Fylkeslandbruksstyret, Fylkesmannen og fylkeskommunen.

3 Problemstillinger og revisjonskriterier

Jordvernstrategi for Oppland er laget i samarbeid mellom Fylkesmannen, fylkeskommunen og fylkeslandbruksstyret. Innlandet Revisjon reviderer ikke Fylkesmannens og fylkeslandbruksstyrets virksomhet, da dette er statlige organ. Et nærliggende spørsmål er da om strategien som sådan kan være gjenstand for forvaltningsrevisjon ettersom disse organene står som ”medeiere” av strategien.

En naturlig avgrensning er å ta utgangspunkt i fylkeskommunens rolle, medvirkning og interesser i tilknytning til strategien. Dette er også nedfelt i bestillingen fra kontrollutvalgssekretariatet:

”Prosjektet bør avgrenses til fylkeskommunens rolle i strategien. Som det framgår av foranalysen, har fylkeskommunen en rolle når det gjelder:

- *Veiledning og dialog mot kommunene*
- *Bruk av muligheten til å fremme innsigelse i omdisponeringssaker.”*

I Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon 2009-2011 ble følgende problemstillinger angitt:

- I hvor stor grad er det lagt til rette for dialog, samhandling og koordinering i gjennomføringen av strategien.
- I hvor stor utstrekning og evt på hvilken måte går gjennomføringen av jordvernstrategien på bekostning av andre tema som fylkeskommunen prioriterer høyt, slik som regional utvikling.
- Hvor godt samstemmer vedtak gjort underveis med forutsetninger i strategien.
- Er det i tilstrekkelig grad tilrettelagt for aktuell kontroll og oppfølging fra fylkeskommunens side.

Problemstillingene i forvaltningsrevisjonsprosjektet bør som nevnt farges av at det ikke er strategien som sådan som skal revideres, men fylkeskommunens bidrag og utbytte i forhold til målene for fylkeskommunens virksomhet. De skisserte problemstillingene gir til en viss grad inntrykk av at det er strategien som sådan som skal vurderes og analyseres. Dette kan være en riktig innfallsvinkel all den tid en slik strategi er et nytt, og på landsbasis uprøvd tiltak. Dessuten er det sagt at strategien skal rulleres hver valgperiode, og at det derfor er nyttig å høste erfaringer med dette virkemidlet.

Det finnes begrensninger i forhold til å vurdere hvor effektiv og målrettet fylkeskommunens bidrag til gjennomføring av strategien er. Dette går særlig på at det er Fylkesmannen (og fylkeslandbruksstyret³) som har hånd om de legale virkemidlene etter Jordloven som kan benyttes for å hindre omdisponering av dyrket og dyrkbart areal, jf at fylkeslandbruksstyret kan omgjøre vedtak fattet av kommunen mht omdisponering av dyrket mark og deling av landbrukseiendom. Fylkeskommunens rolle og virkemidler er i større grad av veiledende karakter, i tillegg til at den har innsigelsesrett ved omdisponering av areal i kommuneplan og reguleringsaker, jf kapittel 5.

En annen utfordring hva angår å finne relevante problemstillinger omhandler hvordan strategien er utformet. Den legger vekt på veiledning av og dialog med kommunene slik at de i sitt planarbeid bidrar til å oppfylle målene i strategien. Strategien spesifiserer derimot i liten utstrekning hvorvidt, og

³ Fylkeslandbruksstyret ble lagt ned 31.12.09. Vi kommer tilbake til det i kapittel 5.

på hvilken måte, ”eierne” av strategien skal samhandle for å oppfylle målene, og hvilket ansvar de har i den forbindelse.

Problemstillingene i et prosjekt skal konkretisere kontrollutvalgets formål med prosjektet. De skal i følge RSK 001 være tilstrekkelig konsentrert og avgrenset slik at det er mulig å svare på dem.

Vi har på den bakgrunn og ut fra drøftingene foran utarbeidet følgende problemstillinger:

- Hvordan følger fylkeskommunen opp strategien.
- Hvor hensiktsmessig er denne oppfølgingen i forhold til mål for fylkeskommunens virksomhet.
- Hvordan håndterer fylkeskommunen målkonflikter som oppstår mellom bidraget til Jordvernstrategien og øvrige mål for fylkeskommunens virksomhet.

Med *revisjonskriterier* mener vi de lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Hensikten med revisjonskriteriene er at det skal settes opp noen autoritative ”standarder” som kommunens praksis kan måles opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Revisjonskriterier skal iht. Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001), pkt 27 ”være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området.” Kriteriene kan hentes fra ”lover/forskrifter, kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger, anerkjent praksis, fagteori, mål satt av revidert virksomhet” (jf Bråthen, m.fl 2007, s 98).

Ettersom det er fylkeskommunen som er den reviderte enhet er det naturlig å ta utgangspunkt i dennes målsettinger på det området strategien omfatter, samtidig som Jordvernstrategien også har tatt opp i seg sentrale målsettinger for fylkeskommunen.

I denne sammenheng er det naturlig å gå til fylkesplan og fylkeskommunens handlingsprogram. Fylkesplan 2005-08 ble forlenget til å gjelde også for 2009, i påvente av at det skulle utvikles en ny planstrategi i tråd med ny Plan- og bygningslov som ble innført fra 01.07.09. Regionalt handlingsprogram (RHP) er en oppfølging av fylkesplanen med vekt på gjennomføring av politiske resultatmål. Regionalt handlingsprogram for 2010 ble vedtatt av fylkestinget 8.12.09. Regional planstrategi (RPS) 2010-2010 ble vedtatt av fylkestinget 10.2.10⁴.

Ettersom prosjektet har pågått både i 2009 og 2010 oppfatter vi at plandokumentene for begge disse årene er aktuelle kilder for revisjonskriterier. Følgende målsettinger anses å være relevante i sammenheng med målene og innholdet i jordvernstrategien:

- Halvere omdisponeringen av verdifulle jordressurser i fylket (RHP 2009).
- Hensyn til verdifull jord skal balanseres mot lokalsamfunnets behov for utvikling (RHP 2009).
- Bidra til at distriktene kan utnytte sine naturgitte fortrinn i balanse med forsvarlig naturforvaltning (RHP 2009).

⁴ Regional planstrategi er innført som nytt planinstrument i den nye plan- bygningsloven som ble innført i 2009. Den omtales i kapittel 5.2.

- Utvikling av gode modeller for spredt utbygging, der lokalsamfunnshensyn, arealhensyn, miljø og samfunnskostnader balanseres (RHP 2009).
- Utbyggingsmønster som vektlegger fortetting med kvalitet, og transportsystemer for en effektiv, trygg og miljøvennlig transport (RHP 2009).
- Stimulere til estetisk, universell og miljøvennlig utvikling av reiselivsdestinasjonene (RHP 2009).
- Sikre og stimulere til utvikling av områder for fritidsbebyggelse og reiseliv, på en slik måte at kultur- og naturkvalitetene ivaretas (RHP 2009).
- Legge til rette for bærekraftig arealbruk ved hytteutbygging med fokus på verdiskapning (RHP 2009).
- En bruk-vern politikk som er utviklingsorientert, som bygger på lokal forvaltning, som gir grunnlag for inntjening som fokuserer på bærekraftige lokalsamfunn i positiv utvikling (RPS 2010).
- Utvikle jordvernregnskap som metode for vurdering av bruk/vern (RHP 2010).

RHP 2009 inneholder flere mål enn RHP 2010. Det er grunnen til at det er flere relevante kilder til revisjonskriterier fra RHP 2009.

Etter vår vurdering kan ikke alle disse målsetningene brukes direkte som revisjonskriterier i prosjektet fordi de er svært vide, eller primært berører andre samfunnsinteresser, sett i forhold til problemstillingene i prosjektet.

På bakgrunn av målene i jordvernstrategien og sentrale politiske mål for arealbruken i Oppland fylkeskommune har vi lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Omdisponeringen av dyrka mark skal halveres innen 2010.
- Omdisponeringen av dyrka eller dyrkbar jord må veies opp mot andre samfunnsinteresser, og særlig behovet for lokal og regional utvikling.
- Bruk- og vernepolitikken skal bygge på lokal forvaltning.

Vi anser disse revisjonskriteriene som relevante ettersom de både bygger på fylkeskommunens mål for arealforvaltningen og jordvernstrategien. Jordvernålet er dessuten avledet av sentrale politiske mål for jordvernet. Målsetninger for arealbruken ved utbygging/utvikling av fritidsboliger, veier, seterområder, boligområder og reiselivsdestinasjoner er tatt inn i både jordvernstrategien og de politiske målene. Disse målsetningene er ikke tatt inn i revisjonskriteriene da det etter vår oppfatning er begrenset i hvilken utstrekning det i praksis er mulig å vurdere hensynet til jordvernet opp mot de enkeltområdene målsetningene dekker.

4 Gjennomføring og metode

Prosjektet ble gjennomført i perioden juni 2009 – juli 2010. Prosjektarbeidet har vært oppdelt i mindre perioder. Framdriften har vært som forutsatt.

Prosjektet har bygd på flere kilder. De viktigste har vært:

- Beskrivelse av jordvernstrategien i Oppland.
- Offentlige dokumenter som omtaler regelverk som berører jordvernet. I den forbindelse er ny plandel av plan og bygningsloven viktig.
- Dokumenter som omhandler statlig politikk mht jordvern, samt vurderinger opp mot denne.
- Dokumenter som tar for seg jordverninteressene i tilknytning til behandling av kommuneplaner og reguleringsplaner i hhv fylkeskommunen og Fylkesmannen/ Fylkeslandbruksstyret.
- Spørreundersøkelse rettet mot kommunene om fylkeskommunens håndtering av jordverninteressene i plansaker. Spørreundersøkelsen ble besvart av planansvarlige i kommunene, og hadde god svarprosent.
- Offentlig statistikk som beskriver omdisponering av dyrket mark. Denne statistikken er koblet opp mot jordvernmålet, med sikte på å undersøke hvordan Oppland ligger an med hensyn til å nå målet om halvering av de mest verdifulle jordressursene.
- Intervjuer og samtaler med ansatte hos Fylkesmannen i Oppland og Oppland fylkeskommune som arbeider med saker hvor jordverninteresser er berørt. Vi har også deltatt i ett møte i planforum, der saker som berørte jordvernet ble drøftet.

Dette materialet er brukt i utarbeidelsen av de beskrivende delene av rapporten, dvs kapitlene 5-7.

Etter vår vurdering er den innsamlede informasjonen tilstrekkelig og relevant i forhold til å svare på problemstillingene. Prosjektet er gjennomført i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

5 Nasjonale mål og føringer fra sentrale myndigheter

5.1 Målsetninger for jordvernet

Ivaretagelse av produktive jordbruksarealer og jordbrukets kulturlandskap har lenge vært prioriterte mål i areal- og miljøpolitikken (Riksrevisjonen 2007). Det er en stor utfordring å hindre at de mest produktive landbruksarealene blir bygd ned. Tre prosent av arealet i landet er dyrka og bare 1 prosent er egna til produksjon av matkorn. Etter krigen er det på landsbasis bygd ned omkring 900.000 dekar. Årlig blir minst 20.000 dekar dyrka og dyrkbar mark brukt til andre formål. Det meste av avgangen er høyproduktive arealer som i stor grad ligger nær byer og tettsteder. For å sikre den totale matproduksjonen i landet anses derfor et strengt jordvern som viktig. Bruk av arealene til andre formål enn landbruk må med andre ord utnyttes på en bedre måte, blant annet ved fortetting, arealøkonomisering og styring av tettstedsutviklinga mot mindre produktive områder.

I 2004 (St.meld nr. 21, 2004-2005) ble det satt mål om halvering av årlig omdisponering av de mest verdifulle jordressursene, og at spesielt verdifulle kulturlandskap skal være dokumentert og ha fått en særskilt forvaltning innen 2010⁵. Kulturlandskap er viktig for identitet og tilknytning, for bosetting og trivsel, og som grunnlag for reiseliv, lokal utvikling og for biologisk mangfold. Det er knyttet store utfordringer til igjengroing, oppsplitting og nedbygging av verdifulle kulturlandskap i store deler av landet.

Brev av 21. februar 2006 til kommunene, fylkeskommunene, Fylkesmennene og fylkeslandbruksstyrene tar for seg trusler mot det produktive jordbruksarealet (Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet 2006). Brevet presiserer kommunenes ansvar og skisserer sentrale tiltak. For å nå målet om halvering av årlig omdisponering av de mest verdifulle jordressursene innen 2010 heter det i brevet at det er nødvendig at kommunene trekker jordvernhensynet inn i kommuneplanarbeidet og at de løsningene en kommer fram til i kommuneplanen får en forpliktende oppfølging i reguleringsplaner og enkeltsaker. Omdisponering ved arealplaner og dispensasjoner må begrenses. Det er kommunene som i stor grad sitter med nøkkelen til dette gjennom sin myndighet etter Plan- og bygningsloven og Jordloven.

Regjeringen uttaler at de vil følge utviklingen nøye gjennom den etablerte rapporteringen i KOSTRA. Fylkesmannen har selvstendig klagerett i saker etter plan- og bygningsloven § 15. og Fylkeslandbruksstyret har anledning til å overprøve kommunale vedtak etter jordloven. For å styrke jordvernet ytterligere har Statens landbruksforvaltning (SLF) fått anledning til å fremme innsigelser mot kommunale arealplaner etter Plan- og bygningsloven i saker der fylkesmannen (FM) har innstilt på bruk av innsigelse og fylkeslandbruksstyret ikke følger opp⁶.

I 2007 ble det satt ned en arbeidsgruppe som skulle vurdere eksisterende virkemidler i jordvernpolitikken, og evt foreslå nye virkemidler for et sterkt jordvern. I rapporten (jf LMD 2008) ble

⁵ Målsetningen ble fulgt opp av Stoltenberg-regjeringen i St meld 26 (Miljøverndepartementet 2007)

⁶ Innført i 2006, og ble trukket inn i 2010. Jf omtale av fylkeslandbruksstyrets og Fylkesmannens virksomhet i kapittel 5.3.

det vist til at Riksrevisjonen i sin undersøkelse i 2007 fant at produktive jordressurser ikke ivaretas slik Stortinget har forutsatt. Rapporten fremmer en rekke tiltak for å styrke jordvernet, herunder styring av virkemidlene i plan- og bygningsloven, innføre nye rikspolitiske retningslinjer for jordvern, endre jordloven for å styrke jordvernet og innføre en hjemmel for vern av jordressurser.

Høsten 2009 sendte Landbruks- og matdepartementet (jf LMD 2009a) forslag til ny vernhjemmel i jordloven, ved at Kongen i ny § 8b får myndighet til å gi verdifulle jordressurser varig vern som jordvernområder. Departementet foreslår dessuten at adgangen til å omdisponere og fradele dyrka jord på eiendommer i jordvernområder blir innskrenket, jf forslag til ny § 8c. Myndigheten til å gi samtykke til omdisponering og deling i jordvernområdene foreslås plassert hos Fylkesmannen, og ikke i kommunene som i dag. Statens landbruksforvaltning blir klagemyndighet.

Pr juni 2010 er det ikke avklart hva som skjer med disse forslagene.

5.2 Sentralt lovverk

Jordbruksareal omdisponeres etter plan- og bygningsloven eller jordloven. Størstedelen av dyrka og dyrkbar mark omdisponeres etter plan- og bygningsloven. I de siste årene har dessuten andelen av dyrka/dyrkbar mark som omdisponeres etter jordloven gått nedover.

Nedenfor gis en kort omtale av de to lovene. Omtalen er svært kortfattet sett i forhold til lovenes omfang, og legger vekt på hvilke rammer de legger for jordvern/omdisponering av jordbruksarealer. Ny plandel i plan- og bygningsloven ble vedtatt 5. juni 2008, og trådte i kraft 1. juli 2009.

Jordloven

Formålet med jordloven⁷ er bl.a. å sikre en bærekraftig utvikling og vekst i bygdene. Arealressursene skal disponeres ut fra fremtidige generasjoners behov. For å få til næringsutvikling og bosetting må det legges til rette for at gårdens samlede ressurser, både areal og bygninger, kan utnyttes som en helhet. Loven inneholder bl.a. forbud mot omdisponering av dyrka mark (§9) og deling av landbrukseiendom (§12). Loven inneholder dessuten regler om driveplikt.

Det kan gis samtykke til omdisponering av dyrka jord når ”særlege høve” foreligger. Meningen med formuleringen er å få fram at dyrka og dyrkbar jord skal ha sterkt vern. Dispensasjon kan gis etter en samlet vurdering hvor det kan legges vekt på godkjente planer etter plan- og bygningsloven, drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, kulturlandskapet, det samfunnsgagnet en omdisponering vil gi og om arealet kan føres tilbake til jordbruksproduksjon (dyrkbar jord). Det er ikke nødvendig med samtykke til omdisponering når bruken av jorda tar sikte på jordbruksproduksjon, eller når det dreier seg om omdisponering av annet areal enn dyrka og dyrkbar jord. Jordbruksproduksjon er all planteproduksjon i jordbruk og hagebruk der jorda blir brukt som vekstmedium. Begrepet omfatter videre bygninger som er direkte knyttet til driften av eiendommen, samt våningshuset (jf LMD 2003).

⁷ Lov om jord, 12. mai 1995.

Deling av landbrukseiendommer berører jordvernet i mindre grad, men det kan nevnes at vilkårene for delingssamtykke enten er at samfunnsinteresser av stor vekt taler for det, eller at deling er forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi.

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er den sentrale loven for styring av arealbruk og byggesaksbehandling. Planlegging etter plan- og bygningsloven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Sentralt i arealplanleggingen står særlig kommuneplanenes arealdeler. De ulike forvaltningsnivåene sine roller og oppgaver i arealplanleggingen beskrives i kapittel 5.3.

For å sikre at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt kan statlige fagmyndigheter og fylkeskommunen fremme innsigelse i forbindelse med planforslag fra kommunene (jf omtalen av kommunene nedenfor). Nabokommuner har innsigelsesadgang når planen påvirker viktige forhold i nabokommunen. En innsigelse skal begrunnes og fremmes så tidlig som mulig og gjøre rede for de statlige føringene som ligger til grunn for innsigelsen. De fleste innsigelser gjelder konflikt mellom kommunen sine ønsker og behov og overordnede interesser i arealbruken⁸. Hvis kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen skal fylkesmannen mekle. Dersom innsigelsen står ved lag etter at kommunestyret har behandlet planen så er ikke kommunestyrets planvedtak endelig. Saken må da sendes til Miljøverndepartementet for avgjørelse. Departementets vedtak kan ikke påklages.

Med virkning fra 1. juli 2009 ble det innført ny plandel av plan- og bygningsloven. Kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver og myndighet videreføres i ny lov⁹. Det samme gjelder fylkesmannens oppgaver og myndighet. I følge MD og LMD (2008) gir ny planlov større muligheter for å se jordvern i et langsiktig perspektiv og sikre at jordvernhensyn innarbeides i kommunenes arealplaner.

I loven åpnes det for å vedta en regional planbestemmelse (jf § 8-5) som hindrer at det foretas arealbruksendringer som er i strid med retningslinjer i en regional plan. Innen nærmere avgrensede områder kan det ikke iverksettes bygge- og anleggstiltak som vil være i strid med en slik plan. Dette kan for eksempel gjelde kjerneområder for landbruket, der det trekkes en ”jordverngrense”. Bestemmelsen gir en juridisk binding inntil 10 år, med mulighet for forlengelse – i påvente av at kommunene innarbeider jordverngrensen i sine kommuneplaner.

Det er videre forslag om innføring av såkalte hensynssoner som blant annet kan ivareta jordverninteressene. Dette gir kommunene mulighet til å fastsette retningslinjer som sikrer at det blir tatt hensyn til særlig verdifulle jordbruksarealer eller kulturlandskap.

⁸ Statlige og regionale myndigheter kan fremme innsigelse ”i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende myndighets saksområde” (pbl § 5-4). Innsigelsesadgangen gjelder både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner.

⁹ Ny lov innfører regional planmyndighet som nytt begrep. Fylkestinget er regional planmyndighet (jf § 3-4).

5.3 Regionale myndigheters rolle

Omtalen legger vekt på regionale myndigheters rolle i sammenhenger der omdisponering av jord kan være aktuelt. Hovedkilde for omtalen av endringer i ny plan- og bygningslov er Miljøvern-departementet (2009a, 2009b).

Kommunene

Plan- og bygningslov

I utgangspunktet er det kommunen som ut fra en helhetsvurdering bestemmer hvordan arealene skal nyttes. Kommunene skal kunne se hele virksomheten i sammenheng, slik at planer og enkeltsaker etter særlovene lettere skal kunne samordnes. Kommunen har innenfor de nasjonale rammene for jordvern og bruksstruktur en viktig rolle i gjennomføring og lokal tilpasning av eiendoms- og bosettingspolitikken.

Alle kommuner skal ha en kommuneplan. Kommuneplanen er kommunens overordnede styringsdokument og gir rammer for utvikling av kommunesamfunnet og forvaltningen av arealressursene. Kommunal planlegging skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Kommuneplanen består av en samfunnsdel (med handlingsdel) og en arealdel. Kommunedelplaner er en plan for bestemte, områder, temaer eller sektorer og kommunen står fritt til å velge hva det er hensiktsmessig å lage plan for.

Arealdelen er et kart med bestemmelser for bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i hele kommunen. Arealformål og hensynssoner er avmerket på kartet og bestemmelser og sier noe om bruken av arealene. Arealdelen skal vise hvor i kommunen utbygging kan skje og hvilke arealer som skal brukes til landbruk, natur eller friluftsliv. Arealdelen skal være med på å sikre langsiktig, bærekraftig utvikling og forvaltning av areal-, natur- og kulturmiljøressursene i kommunen. Arealdelen må være fleksibel nok for nye behov og muligheter, samtidig som den ikke er for detaljert og har flere restriksjoner enn nødvendig. Planen skal vise hvordan viktige hensyn og forhold skal følges opp i detaljplanlegging, enkeltsaksbehandling og gjennom senere forvaltning av arealene.

En reguleringsplan er et detaljert arealplankart med bestemmelser for bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Reguleringsplan skal vedtas av kommunestyret, men kan utarbeides både av offentlige og i noen tilfeller også private aktører. Det skal alltid foreligge reguleringsplan før det gis tillatelse til større bygge- og anleggsarbeider. En vedtatt reguleringsplan er bindende for framtidig arealbruk i området.

I den nye plan- og bygningsloven er det stilt krav om kommunal planstrategi, som skal vedtas av kommunestyret første året i en ny valgperiode. Kommunal planstrategi skal omfatte kommunens strategiske valg knyttet til utviklingen av kommunesamfunnet. Det gjelder både langsiktig arealbruk, sektorenes virksomhet og vurdering av planbehov i valgperioden. I den kommunale planstrategien og arealdelen skal kommunen vurdere behovet for å utarbeide reguleringsplaner.

Med ny plan- og bygningslov ble det innført obligatisk konsekvensutredning for flere typer planer. Forsterkede krav om konsekvensutredning innebærer at alle planer om nye byggeområder skal

konsekvensutredet. Fylkeskommunen mener at dette vil kunne bidra til å synliggjøre konflikter mellom jordvern og andre interesser (Kjelstad 2010).

Jordloven

Fra 1. januar 2004 ble det gjennomført en omfattende delegering av myndighet til kommunene innenfor landbrukslovgivningen for å styrke lokaldemokratiet på området. Fra denne datoen har kommunene myndighet til å avgjøre søknader om omdisponering av dyrka jord og søknader om deling av landbrukseiendom. Dette ble gjort bl.a. for å gi kommunene anledning til å sikre bosetting i distriktene, verdiskaping og levedyktige lokalsamfunn, samtidig som viktige nasjonale hensyn blir ivaretatt. Kommunens rolle er å utøve et lokalt skjønn innen rammen av nasjonal politikk (LMD 2003).

I forbindelse med overføring av myndighet til kommunene presiserer Landbruks- og matdepartementet (i rundskriv M-4/2003) at kommunen må ta forsvarlig hensyn til nasjonale føringer for håndteringen av jordvernet. Her må kommunen ta hensyn til nasjonens behov for å kunne produsere mat selv også i framtida.

Fylkeslandbruksstyret (til 31.12.09)

Fylkesmannen forbereder saker for fylkeslandbruksstyret, og kan etter fullmakt ta avgjørelser på vegne av fylkeslandbruksstyret. Fylkeslandbruksstyret behandler saker etter konsesjonsloven, jordloven, skogloven, plan- og bygningsloven og odelsloven. Fylkeslandbruksstyrets rolle i omdisponerings- og delingssaker er hovedsakelig å behandle klagesaker. Fylkeslandbruksstyret kan dessuten omgjøre vedtak fattet av kommunen mht omdisponering av dyrket mark og deling av landbrukseiendom (Jordloven §9 og §12). Fylkeslandbruksstyret har innsigelsesmyndighet knyttet til jord- og skogbruk (herunder jordvern) i saker etter plan- og bygningsloven. I saker der Fylkesmannen innstiller på innsigelse og styret ikke følger innstillingen, blir saken sendt videre til Statens landbruksforvaltning som har egen innsigelsesrett¹⁰.

Fra 1.1.10 opphørte fylkeslandbruksstyrene. Forvaltningsoppgavene de hadde hatt, sammen med styrenes mulighet til å avgi innsigelse i saker etter plan- og bygningsloven ble fra samme dato overført til Fylkesmennene.

Fylkesmannen

Fylkesmannen er gitt et særlig ansvar for at nasjonal politikk blir formidlet og tatt vare på i behandlingen av kommunale og regionale planer, og samtidig formidle statlig sektorpolitikk på viktige områder. Fylkesmannen skal blant annet synliggjøre de nasjonale målene innen jordvern og kulturlandskap overfor regionale og lokale aktører. Dette omfatter ansvar for å se til at langsiktige hensyn innen jordvern og kulturlandskap blir tatt vare på i kommuneplaner og samfunnsplanlegging

¹⁰ I 2006 ble SLF gitt anledning til å fremme innsigelse mot kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven i saker der Fylkesmannen har innstilt på innsigelse og der fylkeslandbruksstyret ikke følger opp innstillingen.

ellers. Fylkesmannen skal hjelpe til med at kommunene forvalter de juridiske virkemidlene innen eiendoms- og bosettingspolitikken på en aktiv og langsiktig måte i tråd med nasjonale mål.

Fylkesmannen skal arbeide for at vern av viktige landskapsområder blir satt på den politiske dagsorden i kommunene. Fylkesmannen skal støtte og gi råd til kommunene i arbeidet med å registrere og prioritere viktige områder for jordbruk og kulturlandskap¹¹.

Dersom den kommunale arealforvaltningen er i strid med nasjonale interesser, skal Fylkesmannen gripe inn. Dette kan Fylkesmannen gjøre ved å fremme innsigelser til arealplaner eller påklage vedtak i byggesaker. Klagen blir behandlet av en settefylkesmann dersom den ikke blir tatt til følge av kommunen.

For å ivareta nasjonale mål ble det gjort endringer i lovverket som gir Fylkesmannen mulighet til å pålegge kommunene å sende inn utskrifter av vedtak etter konsesjonsloven og jordloven. Begrunnelsen for denne adgangen at flere kommuner anvender regelverket feil eller ikke følger nasjonale retningslinjer ved behandling av saker etter jordloven og konsesjonsloven.

Fra 1.1.10 overtok Fylkesmannen fylkeslandbruksstyrenes oppgaver etter konsesjonsloven, jordloven og skogbruksloven knyttet til klager på kommunenes vedtak, samt å følge opp kommunenes praksis med sikte på å unngå at avgjørelser er i strid med regelverket eller nasjonale retningslinjer. Fra samme tidspunkt opphørte også ordningen med SLFs innsigelsesmyndighet. Myndigheten til å fremme innsigelse knyttet til jord- og skogbruk (herunder jordvern) i saker etter plan- og bygningsloven, ble dermed overført til fylkesmennene fra 1. januar.

Så vidt vites ligger det ikke sentrale føringer eller forventninger om endringer i fylkesmennenes praksis som følge av nedleggelsen av fylkeslandbruksstyrene (eller av ny plan- og bygningslov). Denne nedleggelsen innebærer på den annen side at Fylkesmannen nå vurderer ulike hensyn (landbruk, miljø, bredere samfunnshensyn) i én, samlet prosess – og ikke som tidligere der landbrukshensynene ble håndtert separat fram mot behandling i Fylkeslandbruksstyret.

Fylkeskommunen

I fylkeskommunen sin rolle som regional utviklingsaktør er utvikling av et livskraftig samfunn et overordnet mål. Nasjonale føringer for arealplanleggingen er dessuten viktige for de regionale interessene. Jordvern er et viktig hensyn i en helhetlig arealforvaltning. Fylkeskommunen er også satt til å ta vare på nasjonalt og regionalt verneverdige kulturminner og kulturmiljø i fylket.

Ivaretaking av regionale interesser i kommunale planer er en viktig oppgave. Fylkeskommunen kan i likhet med fylkesmannen fremme innsigelser mot kommuneplanens arealdel og til reguleringsplan i spørsmål som er av ”nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde”¹².

¹¹ Kilde for dette og avsnittet over er Fylkesmannens hjemmesider.

¹² Md 2009a.

Regional planmyndighet har plikt etter plan- og bygningsloven om å ha en fagkyndig planleggings- og utbyggingsadministrasjon for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledning.

Gammel plan- og bygningslov

Iht den gamle plan- og bygningsloven skal fylkeskommunen i hvert fylke utarbeide en fylkesplan. Planen skal iht gammel lov bestå av mål og langsiktige retningslinjer for utviklinga, og et samordnet handlingsprogram for de statlige og fylkeskommunale sektorene sin virksomhet, som viser hvordan målene skal oppfylles. Handlingsprogrammet skal også omfatte de kommunale sektorene når det gjelder spørsmål som er av vesentlig betydning for fylket eller større deler av det.

Fylkeskommunen utarbeider fylkesplan og fylkesdelplaner i nært samarbeid med kommuner, statlige etater og andre aktører. Fylkesplanen skal fastsette retningslinjer for bruken av areal og naturressurser, når det gjelder spørsmål som får vesentlige virkninger ut over grensene for en kommune eller som den enkelte kommune ikke kan løse innen sitt område, og som må sees i sammenheng for flere kommuner i fylket. Organer som har oppgaver innen ressursutnytting, vernetiltak, utbygging og kulturell eller sosial utvikling – skal gi fylkeskommunen nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet. Fylkeskommunen skal ha et løpende samarbeid med kommunene og med offentlige organ og private organisasjoner og andre som har særlig interesse i fylkesplanarbeidet.

Det kan utarbeides fylkesdelplan for bestemte virksomhetsområder eller grupper av tiltak som fylkesplanlegginga omfatter og for deler av fylket. I Oppland finnes fylkesdelplaner for områdene Rondane, Dovre, Midt-Gudbrandsdal og Hadeland, samt for temaene Sivilt beredskap og Lokalisering av varehandel. Disse er gjeldende fortsatt under ny lov.

Ny plan- og bygningslov

Regional planstrategi er et nytt planinstrument som er hjemlet i § 7-1 Dette er det eneste obligatoriske elementet for planlegging på regionalt nivå i loven. Planstrategien skal ta stilling til hvilke regionale planspørsmål som er viktige å arbeide med for nyvalgte regionale planmyndigheter og kommunestyre. En slik strategi bør omfatte en beskrivelse av de viktigste utviklingstrekkene i regionen eller ulike deler av regionen. Dette skal danne grunnlaget for en vurdering av utviklingsmuligheter og utfordringer for regionen. En slik vurdering skal ta utgangspunkt i de nasjonale mål og rammer som er trukket opp av regjeringen og Stortinget (jf. forslaget til bestemmelsen om *nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*), men også legge vekt på lokal erfaring og kunnskap i den regionale tilpasningen av politikken. For at plattformen for regionale statsetaters medvirkning skal være avklart, skal den regionale planstrategien godkjennes av Kongen.

Fylkestinget skal utarbeide regionale planer etter § 8-1 for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien. Til regional plan skal det utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen. Handlingsprogrammet skal vedtas av regional planmyndighet og rulleres årlig. Regional plan avløser fylkesplaner og fylkesdelplaner. Regional plan kan gjelde for hele regionen (jf. dagens fylkesplaner), for deler av regionen, eller den kan ta opp mer avgrensede tema for hele eller deler av regionen (jf. dagens fylkesdelplaner). Selv om regionale planer kan være ulike når det gjelder geografi og tema, vil de være like når det gjelder behandling og virkning. Loven skiller derfor ikke mellom ulike plantyper når det gjelder regionale planer.

Den regionale planstrategien fastlegger hvilke regionale planer som skal utarbeides. Dette er de prioriterte planoppgavene det skal samarbeides om i regionen. Ved oppstart av planarbeidet skal det utarbeides et planprogram i samsvar med kravene i § 4-1.

Til regionale planer som gir retningslinjer for arealbruk er det etter § 8-5 mulig å vedta en regional planbestemmelse som skal sikre at det ikke foretas arealbruksendringer, som er i strid med planens retningslinjer. Bestemmelsen er ny.

Arealretningslinjer på regionalt nivå blir sjelden så presise at det er naturlig å bruke virkemidler tilsvarende kommuneplanbestemmelsene. En regional plan med retningslinjer for arealbruk vil fortsatt ha den virkning overfor kommunal planlegging at den skal legges til grunn for kommunal planlegging og gi grunnlag for innsigelse til kommunale planer.

En regional planbestemmelse har som virkning at det ikke uten samtykke kan iverksettes særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak innenfor nærmere avgrensede geografiske områder som etter bestemmelsene vil være i strid med planen. Dette kan f.eks. gjelde kjerneområder for landbruket, større forretningsbygg utenfor byer og tettsteder, landskapsområder, eller friluft- og naturområder av regional eller nasjonal betydning langs sjø eller i fjellområder.

6 Praktiseringen av jordvernet

6.1 Om nedbygging av jordbruksarealer

Det finnes svært få analyser av utbygging av jordbruksarealer i et større perspektiv, et unntak fra de senere år er imidlertid rapporten ”Spredt utbygging og jordvern” (Saglie m.fl, 2006). Rapporten konkluderer med at

- Den spredte utbyggingen ofte skjer på jordbruksareal.
- Spredt utbygging er hovedårsaken til nedbygging av jordbruksarealer (og ikke tettstedsutvidelser).
- Rundt halvparten av spredt nedbygging på jordbruksarealer var til andre formål enn primærnæring.
- Litt under halvparten av denne spredte utbyggingen på jordbruksarealer var til primærnæringsformål. Dette er et ”lovlig” formål etter plan- og bygningsloven.

Undersøkelsene som ble gjort tyder på at det er bykommunene som er mest restriktive til spredt utbygging på jordbruksareal, og at kommuner med et økonomisk sterkt landbruk bygger mest spredt. Det ser ut til at holdningen til spredt utbygging er en viktig forklaring på hvordan jordvern veies mot andre hensyn. Jordvernet henger ikke nødvendigvis høyt i bykommunene, men det tjener på at byene er skeptiske til spredt utbygging pga kostnader til kommunal tjenesteyting, hensyn til landskapet og ønsket om å sikre urbane kvaliteter.

Det er særlig i kommuner med mange landbrukseiendommer at det bygges mye boliger på jordbruksarealer. En forklaring kan være at mange bønder ser inntektsmuligheter i å fradele en boligtomt, at man ønsker å skille ut tomter til nær familie eller at man oppfatter at bosetting er nødvendig for å oppnå et levende lokalsamfunn. Bygdekommunen er et eksempel på en type kommune med bred lokalpolitisk enighet om å tilrettelegge for spredt boligbygging for å styrke mindre lokalsamfunn.

For bygging til *primærnæringsformål* er det slik at både særlig gode og særlige dårlige forhold for landbruket er viktige forklaringer for stor nedbygging. Stor andel jordbruksareal i kommunen og store jordstykker fører til høy grad av bygging til primærnæringsformål. Mekanismene er slik at et aktivt jordbruk krever mye investeringer i bygninger (driftsbygninger, bygg og anlegg for jordbrukstilknyttede næringer og boliger for arbeidskraft). Dessuten blir det i ”tungdrevne” landbrukskommuner med små jordstykker bygget ned mye dyrket areal til primærnæringsformål. Dette kan henge sammen med utbygging til gårdsturisme og andre tilleggsnæringsveier på gården.

6.2 Oppfyllelse av jordvernmålet

”De mest verdifulle jordressursene” er i følge Statens Landbruksforvaltning (SLF) konkretisert til særlig å gjelde dyrka mark, jf rapporten ”Klimaskifte for jordvernet” (LMD 2008). Dette betyr at selv om SLF også offentliggjør statistikk for omdisponering av dyrkbar mark, så rettes søkelyset på dyrka mark. SLF legger til grunn at halveringen av de mest verdifulle jordressursene skulle ta utgangspunkt i

siste ti års gjennomsnitt før målet ble satt, dvs 1994-2004. For denne ti-årsperioden ble det omdisponert 11 400 daa dyrket mark på landsbasis. Dersom målet om halvering av omdisponering av dyrket mark skal nås, må omdisponeringen være kommet ned på 5700 dekar pr år i 2010.

Opplands andel av omdisponert dyrka mark har ligget på om lag 5 prosent av totalen for landet. Målet om en halvering av omdisponering av dyrka mark i jordvernstrategien i Oppland betydde at

- Oppland skulle ha mindre enn 5 prosent av årlig omdisponering av dyrka mark på landsbasis, og
- mindre enn 285 daa dyrka mark /år omdisponert innen 2010.

Dette innebærer at målet om en halvering av omdisponering av de mest verdifulle jordressursene i praksis ble operasjonalisert til å gjelde *dyrket mark i antall dekar totalt for fylket* (jf Fylkesmannen i Oppland 2007b).

Tabellen nedenfor viser måloppnåelse gitt at målet skulle gjennomføres gradvis fra 2006 til 2010¹³.

Tabell 6.1. Faktisk omdisponering og mål for omdisponering av dyrka mark i Oppland¹, omdisponert areal for hele Norge.

	<i>Målsetninger, daa</i>	<i>Omdisponert dyrka mark, daa</i>	<i>Andel av omdisponering på landsbasis, prosent</i>	<i>Omdisponert dyrka mark - hele Norge, daa</i>
1994-2004 ²		Ca. 570 pr år i gjennomsnitt	Ca 5	Ca 11400 pr år i gjennomsnitt
2005		450 ³	5,6	6657
2006		537	7,0	7643
2007	511,5	478	5,6	8510
2008	436	326	4,1	7900
2009	360,5	264	3,2	8308
2010	285	--	--	--

Kilde: SSB Kostra.

¹ Tallene i tabellen angir omdisponering av dyrket mark til andre formål enn jordbruk. Areal til skogplanting og areal omdisponert til landbruksformål trukket fra, men areal omdisponert til ”annet jordbruksområde” etter jordloven er inkludert, fordi de fleste slike saker fører til byggetiltak. Landbruksdepartementet og Statens landbruksforvaltning benytter samme utgangspunkt i sine oversikter og målsetninger.

² Det finnes ikke statistikk på fylkesnivå før 2005.

³ Tall for 2005 opplyses av Fylkesmannen å være usikre både i landsmålestokk og for Opplands del.

Før vi kommenterer tallene så vil vi nevne at statistikken over omdisponert dyrka gjelder areal omdisponert gjennom vedtatte reguleringsplaner i løpet av et kalenderår. Denne definisjonen innebærer at det ikke er det areal som faktisk bygges ned i løpet av året som omfattes av statistikken. Reguleringsplanene gir nemlig mulighet til å foreta bygging i løpet av en viss tidsperiode, som regel 5 år.

I følge Statens landbruksforvaltning (Davidsen 2010) finnes det pr i dag ikke løpende statistikk over hvor mye dyrka areal som faktisk omdisponeres fra landbruksformål. I følge Davidsen er det ikke

¹³ Dvs like stor reduksjon hvert år.

grunn til å tro at det areal som bygges ned avviker mye fra det som blir tillatt omdisponert i reguleringsplaner, bortsett fra at det skjer en viss tidsforsinkelse. Dessuten opplyses det at størrelsen på arealet som blir tillatt omdisponert er interessant i seg selv fordi det ”måler politikernes vilje” til å ta vare på dyrka/dyrkbart areal. Slik sett kunne det i følge SLF ha vært interessant å registrere hvor store areal som planlegges omdisponert gjennom kommuneplanene, men her er koblingen mellom planer og hva som faktisk bygges ned mer usikre enn på reguleringsplannivå. Det blir opplyst at SLF vurderer å kartlegge det areal som faktisk blir nedbygd for hvert år, men det foreligger ikke konkrete planer for dette nå.

Nedenfor kommenterer vi omdisponering av areal for årene 2007-2009:

Kostra-tallene for 2007 for omdisponert dyrka og dyrkbar mark viser en omdisponering i Oppland på 478 daa dyrka mark og 398 daa dyrkbar mark, totalt 876 daa. Det var en nedgang på snaut 60 daa dyrka jord fra 2006 til 2007, altså en reduksjon på vel 10 prosent på ett år. På landsbasis var det derimot en tilsvarende økning.

I 2008 var det en nedgang på over 150 daa i omdisponering av dyrka mark, en nedgang på mer enn 30 prosent. Det var nedgang også på landsbasis, men denne var langt svakere enn i Oppland. Dermed kom fylket i 2008 innenfor målet om 5 prosent av det omdisponerte dyrkede areal på landsbasis. I forhold til målsetningen om en halvering fram til 2010, så var 2008-tallene lovende. Sammenholdt med den gradvise ”nedtrappingen” av omdisponering, som framgår av tabell 6.1, så lå Oppland allerede i 2008 godt an til å nå målsetningen om å nå 285 daa i 2010.

For dyrkbar mark var det svak økning i omdisponert areal på landsbasis i 2008. For Opplands del skjedde det mer en dobling til 852 daa. I sin helhet er årsaken at det i 2008 ble omdisponert snaut 600 daa i Gausdal kommune.

I 2009 ble det omdisponert noe mer dyrket mark på landsbasis, slik at omdisponert areal var oppe på nesten samme nivå som i 2007. I Oppland gikk derimot omdisponeringen videre nedover, med det resultat at andelen av omdisponert dyrket mark kom ned i vel 3 prosent av totalen for landet. Et omdisponert areal på 264 daa dyrket mark betyr at Oppland også nådde målet - om maksimalt 285 daa pr år – ett år før tiden.

For dyrkbar mark var den en kraftig reduksjon på landsbasis fra 2008 til 2009, fra vel 7000 daa til ca 4700 daa. Nedgangen var enda større i Oppland da omdisponert areal ble mer enn halvert fra 852 til 398 daa.

I tilknytning til tallene for omdisponert dyrka mark vil vi referere vurderinger fra Statens landbruksforvaltning angående kvaliteten på dataene (SLF 2010b): *”Svarprosenten og utfyllingsgrad i skjemaene gir grunn til å tro at tallene i KOSTRA-landbruk blir av noe bedre kvalitet for hvert år. Dette gjelder også tallene for omdisponering av arealer, hvor det er grunn til å tro at det tidligere har vært stor usikkerhet i tallene, særlig for de to første årene etter omleggingen av rapporteringen i 2005. Når tallene for omdisponert areal økte etter 2005, skyldtes dette først og fremst forbedring i rapporteringen og i liten grad en reell økning i omdisponeringen. Denne økningen flater ut for 2008 og 2009. Det er nok fortsatt en del feil i rapporteringen, men dette er i form av både over- og underrapportering og gjelder i større grad tallene for dyrkbare arealer, enn for dyrka mark. Samlet*

gir dette grunnlag for å si at den årlige omdisponeringen av dyrka mark nå har stabilisert seg på et nivå rundt 8 000 daa.”

6.3 Anvendelse av dyrka mark

Omdisponering av dyrka mark skjer både ved at kommunen vedtar planer etter plan- og bygningsloven om at arealet skal brukes til annet enn landbruk, og ved at enkeltpersoner etter reglene i jordloven søker om å bruke deler av eller hele eiendommen til noe annet enn landbruksproduksjon. I tettstedsnære områder skal bruken av arealene som hovedregel reguleres av plan- og bygningsloven. Omdisponering av jordbruksareal etter plan- og bygningsloven skjer etter en vurdering av kommunens totale arealbehov på lang sikt. Det kan være aktuelt å omdisponere jordbruksareal til blant annet bygging av skole, boligfelt, idrettsplass med mer¹⁴.

Det kan være av interesse å se hvilke andre samfunnsformål landbruksarealene tas i bruk til i omdisponeringssaker. Ved hjelp av Kostra er det mulig å finne fram til hvilke formål et areal søkes omdisponert til. I denne statistikken skal tallene fordeles på alle reguleringsformålene i Plan- og bygningsloven, samt underdeles for ”byggeområde”, for saker etter begge lovverk. På landsbasis er areal til boliger klart størst.

Tabell 6.2. Omdisponert areal i Oppland etter jordlova og plan- og bygningsloven fordelt på formål, 2005 – 09. Dekar og prosentvis fordeling.

	2005 daa	2006 daa	2007 daa	2008 daa	2009 Daa ²	Sum daa	Prosentvis andel av omdisponert dyrket areal <i>Oppland</i> , gj.snitt 2005-2009	Prosentvis av omdisponert dyrket areal <i>Norge</i> , gj.snitt 2005-2009
Bolig	194	68	202	62	45	571	25,9	28,3
Fritidsbebyggelse	11	22	1	6	7	47	2,1	4,9
Forretninger, kontorer, industri	144	70	15	38	30	297	13,5	9,3
Offentlige formål	27	9	11	41	51	139	6,3	6,0
Annet byggeområde	8	22	12	14	0	56	2,5	3,7
Annet landbruksområde	0	37	77	84	9	207	9,4	9,3
Offentlig trafikkområde	46	287	96	105	108	642	29,2	13,8
Golfbane	0	0	40	1	0	41	1,9	7,1
Annet ¹	45	72	33	40	16	206	9,3	17,5
SUM - Samlet omdisponering³	475	587	487	391	264	2202	100	100

Kilde: SSB Kostra

¹ Friområder, fellesområder, skogplanting, ulike spesialområder, etc.

² 2009 er foreløpige tall, de endelige tall avviker lite

³ Merk at sum omdisponert omfatter også areal omdisponert til jord- og skogbruk, og derfor for de fleste år ikke er det samme som omdisponert areal i tabell 6.

¹⁴ Kilde for dette avsnittet er <https://www.slf.dep.no/no/eiendom-og-skog/eiendom/omdisponering-og-delning#omdisponering-av-dyrka-jord>.

Oversikten i tabell 6.2 forteller at Oppland skiller seg mest markert fra resten av landet ved at en større andel den dyrkede marka er blitt disponert til offentlige områder for trafikk¹⁵. Oppland har også omregulert en større andel av den dyrkede marka til forretninger, kontorer og industri. Derimot er en mindre andel av det dyrkede arealet gått til golfbaner og fritidsbebyggelse. Det går fram av tabellen at et større areal ligger inne i ”annet” for hele landet enn for Opplands del. Det skyldes primært en større andel areal omregulert til friareal og spesialområder.

På landsbasis ble det for første gang i 2008 rapportert betydelige arealer regulert til landbruk etter plan- og bygningsloven. SLF er av den oppfatning at det har vært betydelig underrapportering av denne typen omdisponering tidligere år da mange kommuner ikke anså dette for reell omdisponering, og dermed at den tilsynelatende økningen i 2008 neppe fantes i virkeligheten (jf SLF 2009c).

Når dyrka eller dyrkbar mark tas i bruk til landbruksbygg, kreves ikke søknad om omdisponering etter jordloven, da dette ikke anses som omdisponering til ”fremål som ikke tek sikte på jordbruksproduksjon” i jordlovens forstand. Nedbygging av areal til store fellesfjøs, siloer, lagerbygg og lignende fanges derfor ikke opp i KOSTRA, med mindre saken behandles som regulerings sak, noe som i følge SLF skjer heller sjelden. Det vil da være aktuelt med reguleringsformål byggeområde, slik at denne typen saker ikke er inkludert i tallene for areal regulert til landbruk i tabellen over.

For å illustrere omfanget av landbrukets egen byggevirksomhet, kan man bruke tall fra bygningsregisteret (GAB). I følge GAB ferdigstilles det på landsbasis rundt 1 500 landbruksbygg hvert år. Samlet grunnflate for disse byggene er i størrelsesorden 500 daa. Tall for grunnflaten omfatter kun ”bygningkroppen”, og ikke areal til vei, parkering eller utendørs lager. Det faktiske arealbeslaget er derfor vesentlig større¹⁶.

Statistikken fra SSB skiller mellom dyrket og dyrkbar jord som omdisponeres etter hhv. Jordloven og Plan- og bygningsloven. Tendensen på landsbasis er at areal omdisponert ved jordloven har gått nedover siden 2001. Omdisponering iht Plan- og bygningsloven viser store svingninger fra år til år, og ikke samme nedadgående tendens (SLF 2009c). Samlet sett har andelen av arealet dyrket mark som omdisponeres etter plan- og bygningsloven økt betydelig. I 2008 og 2009 skjedde ca 75 prosent av omdisponeringen av dyrka mark etter Plan- og bygningsloven, og ca 25 prosent iht Jordloven. Til sammenligning kan det nevnes at på midten 90-tallet var andelen rundt 50 prosent for begge.

For Oppland var det økning i omdisponert areal dyrket mark etter jordloven i perioden 2005-2007, og betydelig nedgang i perioden 2007-2009. I likhet med tallene for hele landet har omdisponert areal dyrket mark etter Plan- og bygningsloven i Oppland svingt fra år til år.

Det kan nevnes at Oppland er et av de største fylkene hva angår *nydyrking*. I årene 2005-2009 sto fylket for om lag 10 prosent av dyrkingen i landet. Mao står Oppland for om lag dobbelt så mye av nydyrkingen som av avgangen av dyrket mark. Toppåret var 2007 der Oppland ”vant” 1857 – 876 =

¹⁵ Stort omregulert areal til trafikkområde i 2006 for Opplands del skyldes nesten i sin helhet omregulering i Gran kommune (263 av 287 dekar).

¹⁶ Jf rapporten til Saglie, m.fl som omtales i kapittel 6.1.

981 daa jord¹⁷. Dette året sto Oppland for 14 prosent av nydyrkingen på landsbasis, mot altså 5,6 prosent av omdisponeringen av dyrket mark.

Kommentaren fra SSB på nydyrking er at nydyrka arealer trolig har dårligere bonitet enn omdisponert jord. ”Her er ikke jordsmonn og klima like godt som i kornområdene, hvor omdisponeringen er størst. Nydyrkingen kan derfor i svært liten grad erstatte areal om omdisponeres.” (jf Kjelstad 2008).

¹⁷ ”Avgangen” av areal, 876 daa i 2007, er summen av dyrka og dyrkbar mark.

7 Beskrivelse - fylkeskommunens håndtering av saker som berører jordvernet

7.1 Innledning

Fylkeskommunen opplyser at arbeidet med arealdelene i kommuneplanene prioriteres høyt. I sitt arbeid benytter fylkeskommunen gjerne jordvernstrategien som begrunnelse/henvisning i saker som angår jordvern i kommunenes arealplaner. I så godt som alle kommuneplaner legger kommunen opp til omdisponering av jordbruksareal til byggeformål. Langt på vei er det føringene som legges i kommuneplanene som avgjør hvor langt det er mulig å nå mht å oppfylle jordvernmålene. Hvis fylkeskommunen har godtatt kommuneplan/-delplan, skal det mye til for at den har innsigelser mot arealdisponering i reguleringsaker. Jordvernstrategien har i følge fagenheten virket positivt ved at den har virket mobiliserende og bidratt til at fylkeskommunen har fått ”eierskap” til jordvernmålet.

Så langt oppfatter ikke fagenheten at fylkeskommunens håndtering av jordvernstrategien har vært kontroversiell politisk. Man innser imidlertid at Jordvernstrategien inneholder flere delmål som potensielt kan komme i konflikt med jordvernet, jf kapittel 2 foran. I strategien er det lagt vekt på å avveie disse hensynene mot jordvernmålet. Etter fagenhetens oppfatning har det ikke hittil blitt uttrykt konflikter mellom andre hensyn og jordvernmålet i konkrete saker/planer som fylkeskommunen har hatt til behandling.

7.2 Håndtering av jordverninteressene i plansaker

OFK avgjør de fleste saker, og sender ut de fleste vedtak, på administrativt nivå. Saker hvor det er forslag fra administrasjonen om innsigelse eller det foreslås at vedtak skal påklages, skal opp til politisk behandling. I praksis blir de fleste kommuneplaner og kommunedelplaner gjenstand for politisk behandling (i fylkesutvalget). Unntaket er der det primært er snakk om rullinger av planer som innebærer få endringer.

Jordvernet er i følge fagenheten et av de viktigste premisser for utvikling av byer og tettsteder i Oppland. Et eksempel på dette er Lillehammer, der hele den geografiske retningen i byutviklingen ble endret da staten satte foten ned for videre utbygging nordover mot Storhove. Fylkeskommunens rolle er å avveie hensynet til jordvernet mot andre samfunnsinteresser, tatt i betraktning de retningslinjer som er gitt fra sentralt hold.

Fylkeskommunen legger ved behandlingen av kommunale planer i utgangspunktet til grunn kommunenes skjønn. Det er kommunene som selv har ledelsen av den kommunale planleggingen, og det er de som selv best kjenner de lokale utviklings- og utbyggingsbehov. Mange kommuner sliter

med stagnasjon og nedgang i befolkning og næringsliv. OFK bruker innsigelser kun i unntakstilfeller, der de ser at kommunenes ønsker klart strider mot regionale eller nasjonale retningslinjer¹⁸.

Fra fagenhetens side blir det opplyst at det ikke er tvil om at Fylkesmannen/Fylkeslandbruksstyret har fremmet flere innsigelser med begrunnelse i jordvern hensyn enn fylkeskommunen har gjort. Årsaken til dette ligger først og fremst i OFKs samfunnsutviklerrolle, der man er satt til å ta brede, regionale hensyn, og hvor kommunenes egne utviklingsbehov tillegges stor vekt. Imidlertid kan det ikke ses bort fra at Fylkesmannens strengere holdning også kan være motivert gjennom bedre innsikt i konkrete saker som berører jordvernet, med basis i deres rolle som fagmyndighet på landbruksfeltet. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 7.3.

Dialogen mot og samarbeidet med Fylkesmannen oppfattes av fagenheten som konstruktiv. Jordvern har tradisjonelt vært et område/hensyn som Fylkesmannen og Fylkeslandbruksstyret har forvaltet. Jordvernstrategien bidrar etter fagenhetens oppfatning til å tydeliggjøre OFKs rolle mht å bidra til å fremme jordvernet. Samtidig hevdes at det er fornuftig å ha en arbeidsdeling for å unngå dobbeltarbeid og merarbeid for kommunene, jf at det var Fylkesmannens landbruksavdeling som holdt møter med kommunene for å informere om jordvernstrategien i 2007. Dessuten er det Fylkesmannens administrasjon som sitter på fagekspertisen og det mest komplette datagrunnlaget ifm jordvernspørsmål.

Fylkeskommunen og Fylkesmannen (og øvrige statsetater) arrangerer felles høringsmøter knyttet til kommunenes arealplaner (planforum)¹⁹. I behandling av enkeltsaker er det tett dialog i planforum, der kommunen som legger fram sine planforslag eller – ideer er representert, i tillegg til OFK, Fylkesmannen og andre statlige enheter. Gjennom den innledende prosessen, der planforum er en viktig møteplass, skjer det en ”grovsiling” ved at OFK, Fylkesmannen og andre gir tilbakemelding på planforslag. I mange tilfeller fører dette til at kommunene trekker tilbake eller endrer forslag til arealdisponering som er kontroversiell.

Det finnes ikke tilgjengelig referater eller annen dokumentasjon som viser hvor mange planer som har vært endret/trukket tilbake som følge av innvendinger som er kommet med begrunnelse i jordvern hensyn under planforum-møtene.

7.3 Fylkeskommunens praktisering av jordvernet i forhold til Fylkesmann/fylkeslandbruksstyret

Når det gjelder oppfølgingen av strategien er det ikke noen avtale mellom OFK og Fylkesmannen, men det er samarbeid ang. veiledning gjennom nettstedet www.planoppland.no og kompetansegivende kurs/seminarer. Man følger hver på sitt hold måloppnåelsen via rapporteringen i Kostra. For øvrig opplyser fagenheten at OFK var aktive da jordvernstrategien ble innført med hensyn til å få tallfestet målene i strategien.

¹⁸ Fylkesutvalget vil som hovedregel ikke behandle forslag om innsigelse uten at det selv har vært på befarings i de områder det er snakk om. Fagavdelingene hos FM deltar på disse befaringsene, noe som forenkler dialogene rundt de konkrete sakene.

¹⁹ Øvrige statlige etater som deltar i møtene i planforum er NVE, vegvesenet og Jernbaneverket.

Vedlegg 1 beskriver behandlingen av plansaker hos fylkeskommunen og Fylkesmannen/fylkeslandbruksstyret. Alle de refererte saker er fra etter at jordvernstrategien ble vedtatt i juni 2007 og fram til 1.1.10, dvs i en periode da Fylkeslandbruksstyret fortsatt hadde avgjørelsesmyndigheten i saker som involverte omdisponering av dyrket jord. Så vidt vites har det ikke vært behandlet saker, etter at ny Plan- og bygningslov trådte i kraft, der Fylkesmannen eller OFK har fremmet forslag om innsigelse av jordvern hensyn.

Kilder for framstillingen i vedlegg 1 er vedtak fra Fylkesutvalget i OFK, protokoller fra møter i Fylkeslandbruksstyret og saksinnstilling fra Fylkesmannens administrasjon. For sakene som er omtalt i vedlegg 1 har vi gjort en enkel opptelling over antall innsigelser, jf tabell i vedlegg 2.

Tabellen viser at ved 1. gangs høring så fremmet Fylkesmannen forslag om innsigelse mot 53 områder/arealer som involverte utbygging/omdisponering av dyrket mark. Fylkeslandbruksstyret fulgte Fylkesmannens innstilling for 50 av disse områdene. OFK v/Fylkesutvalget varslet innsigelse med *begrunnelse i jordvern hensyn* for 15 områder. De aller fleste var områder som også Fylkesmannen/Fylkeslandbruksstyret fremmet innsigelse mot. Ved annen gangs behandling var antallet innsigelser langt færre fordi kommunene i stor grad hadde tatt hensyn til innvendingene²⁰. Tilsvarende tall var da 13 fra Fylkesmannen, 10 fra Fylkeslandbruksstyret og 2 fra fylkeskommunen.

En slik opptelling blir nødvendigvis unyansert. Den avdekker ikke begrunnelser for å fremme innsigelse, og får heller ikke fram evt betingelser som ble satt for at innsigelse *ikke* skulle bli fremmet. Det blir dessuten litt skjønnsmessig hvordan ”tellingen” bør skje, f.eks knyttet til bruken av betingelser for ikke å fremme innsigelse. Antall saker får heller ikke fram hvor store områder det er blitt rettet innsigelser mot.

En indikasjon på om jordvernstrategien har påvirket fylkeskommunens politikk mht jordvern kan fås ved å gjennomgå saker fra før strategien ble vedtatt i 2007, og så sammenligne det med tilsvarende etter at strategien ble innført. Gjennomgang av behandlede arealplaner i Fylkesutvalget for årene 2004-2006 viser at det i denne perioden ble fremmet langt færre innsigelser med begrunnelse i jordvern hensyn enn i årene 2007-2009. Så langt vi kan se ble det i denne perioden ikke fremmet innsigelser til kommunale planer med begrunnelse i jordvern hensyn.

7.4 Prioritering av jordvern i forhold til andre mål – kommunenes oppfatninger

Høsten 2009 gjennomførte vi en enkel spørreundersøkelse rettet mot plankontaktene i kommunene knyttet til arealplanlegging og kjennskap til jordvernstrategien. Av 26 kommuner fikk vi svar fra 22, noe som gir en svarprosent på 85. Spørreskjemaet ligger vedlagt (vedlegg 3).

²⁰ Som det framgår av vedlegg 2 kom ikke alle planer til 2. gangs behandling.

Tabell 7.1: Er kommunen (planansvarlig, planutvalg) kjent med jordvernstrategien. Prosentvis svarfordeling.

Kjenner den godt	36
Har hørt om den, og kjenner den ganske godt	18
Har hørt om den, men kjenner den ikke godt	45
Har aldri hørt om den	0

Kjennskapen til jordvernstrategien kan ikke oppfattes som svært god, men alle plankontaktene hadde hørt om den.

Vi var også interessert i få synspunkter på om jordvernstrategien hadde ført til endret holdning til jordvernet fra fylkeskommunens side. Fylkeskommunen har som nevnt en noe annen tilnærming til jordvernet enn Fylkesmannen og Fylkeslandbruksstyret (jf kapittel 7.3). Vi var ute etter å få plankontaktens oppfatning av dette. Problemstillingen ble operasjonalisert ved at de ble spurt om de oppfattet fylkeskommunen som langt mindre restriktiv mht omdisponering av dyrket mark enn Fylkesmannen/ Fylkeslandbruksstyret.

Tabell 7.2: Spørsmål om Oppland fylkeskommunes holdninger til kommunenes planforslag. Prosentvis svarfordeling.

	Helt enig	Delvis enig	Ikke enig	Har ikke grunnlag for å vurdere påstanden
Fylkeskommunens kommentarer til våre planforslag har endret karakter etter at Jordvernstrategien kom	14	27	27	32
Fylkeskommunen er langt mindre restriktiv mht omdisponering av dyrket mark enn Fylkeslandbruksstyre/Fylkesmann	23	41	27	9

Færre enn halvparten av plankontaktene var (helt + delvis) enige i at kommentarene til planforslagene har endret karakter etter at jordvernstrategien ble vedtatt. Det er også verd å merke seg at mange synes det var vanskelig å vurdere påstanden. Det er naturlig ettersom det var gått relativt kort tid siden strategien ble innført (vel to år), og det kan gå lang tid mellom hver gang fylkeskommunen uttaler seg om en enkelt kommunes planer.

Langt flere var enige i at OFK er mindre restriktiv mht omdisponering av dyrket mark enn Fylkesmannen og Fylkeslandbruksstyret; to tredeler av de spurte var helt eller delvis enige i påstanden.

Mange kommuner har opplevd at fylkeskommunen har hatt merknader til planforslag, evt at OFK har varslet innsigelser, med begrunnelse i jordvern hensyn. Hhv 45 prosent og 32 prosent av kommunene melder om dette. Derimot er det få, kun 9 prosent eller to kommuner, som melder at fylkeskommunen har fremmet innsigelse.

Vi spurte også kommunene om det har vært noen dialog mellom kommunene og fylkeskommunen ang jordvernstrategien og jordvernsspørsmål.

Tabell 7.3: Hva slags dialog har kommunen hatt med fylkeskommunen knyttet til jordvernstrategien? Prosentvis svarfordeling.

Tett dialog knyttet til jordvern som tema	14
Lite dialog og kontrakt knyttet til jordvern spesifikt	19
Bare sporadisk	38
Ingen dialog som kan sies å være knyttet til jordvern som tema	29

Svarene på dette spørsmålet tilsier at jordvernet ikke står svært sentralt i drøftingene mellom kommunene og fylkeskommunene. Følgende uttalelser fra plankontaktene illustrerer dette:

- *Fylkeskommunen har kun vært høringspart, og de har ikke vært naturlige å samarbeide mye med om jordvern fordi fagkompetansen på landbruk etter det vi har erfart sitter hos Fylkesmannens landbruksavdeling.*
- *Landbrukskontoret for XX har tett dialog med fylkesmannens landbruksavdeling, og planavdelingen og landbrukskontoret sitter i samme etasje på rådhuset og har jevnlig (daglig) kontakt. Vi har også hatt kommuneplanens arealdel og andre viktige arealplaner oppe i fylkeskommunens arealplanmøte.*
- *Dialog ifm planer, men ikke i tilknytning til jordvern.*
- *Vår kommune har lite utfordringer knyttet til jordvern, da utbyggingspresset i områdene hvor dyrka mark befinner seg er svært lavt. Kontakten knyttet til jordvern foregår i forbindelse med konkrete arealplaner og fra sak til sak.*
- *Min erfaring er at fylkeskommunen viser til fylkesmannens uttalelser når det gjelder jordvernhensyn i arealplansaker. Mitt inntrykk er at fylkesmannen har en strengere holdning til omdisponering av dyrka mark.*
- *I forbindelse med kommuneplanarbeidet var det svært god kontakt med overordna myndigheter, herunder fylkeskommunen. Svært mye av drøftingene dreide seg om jordvern og kulturminner. Det har i tillegg til ordinære møter vært befarings med administrasjonen fra fylkeskommunen og fylkeskommunen, samt befarings med fylkeslandbruksstyret.*
- *Dialogen knytta til jordvern har vore mellom Fylkesmannens landbruksavdeling og kommunen.*

8 Revisjonens vurderinger

8.1 Innledning

Strategi kommer fra gresk «strategia» som har betydningen «generalkunst», eller «hærføring». Ordet har dermed sitt utspring fra militært vokabular. En strategos refererte opprinnelig til en offiser med høy grad, tilsvarende dagens generaler, mens det nå kan sies å være en person som utøver strategi. Begrepet strateg er i utgangspunktet positivt ladet og blir gjerne brukt for en person som har utført «gode» eller «smarte» handlinger og valg. Strategi ble særlig anvendt som betegnelse på de store militære operasjonsplaner, mens taktikk betegnet føringen av mindre enheter.

Begrepet strategi brukes nå generelt om opplegg og gjennomføring av planer med sikte på å nå bestemte mål av militær så vel som sivil karakter. I spillteori brukes begrepet strategi om spillerens plan for anvendelse av et sett handlingsregler som dekker alle tenkelige situasjoner i spillet. Innen markedsteorien brukes ordet for å beskrive en overordnet tenkning basert på en situasjonsanalyse og en målsetting. Strategien angir hvilke konkurransetiltak en bedrift skal prioritere og hvordan gjennomføringen skal skje. (avsnittene er satt sammen av tekst fra Wikipedia og Store norske leksikon).

I dette kapitlet skal vi først se på måloppfyllelse i strategien. Deretter vil vi drøfte målkonflikter mellom hovedmålet i strategien og andre mål. Siste tema er fylkeskommunens oppfølging av strategien overfor andre aktører som har en rolle i arealforvaltningen, og da særlig kommunene og Fylkesmannen i Oppland.

Vi vil gjenta fra kapittel 3 at det er begrensninger i forhold til å vurdere hvor effektiv og målrettet fylkeskommunens bidrag til gjennomføring av strategien er ettersom det er staten som har hånd om de legale virkemidlene som kan benyttes for å hindre omdisponering av dyrket og dyrkbart areal. Fylkeskommunens rolle og virkemidler er i større grad av veiledende karakter. En annen utfordring går på hvordan strategien er utformet, og at det er fylkeskommunens bidrag til en strategi som ikke er en integrert del av dens egen virksomhet som skal vurderes. Strategien legger vekt på veiledning av og dialog med kommunene slik at de i sitt planarbeid bidrar til å oppfylle målene i strategien. Strategien spesifiserer derimot i liten utstrekning hvorvidt, og på hvilken måte, ”eierne” av strategien skal samhandle for å oppfylle målene, og hvilket ansvar de har i den forbindelse.

8.2 Oppfyllelse av hovedmålet i strategien

Revisjonskriterium: Omdisponeringen av dyrka mark skal halveres innen 2010.

I strategien er det sentralt fastsatte politiske målet om halvering av verdifulle jordressurser satt som hovedmål, mens andre fylkeskommunale mål er satt opp som delmål/utfordringer. I jordvernstrategien er ikke hovedmålet kvantifisert/operasjonalisert i form av reduksjon i antall dekar ”verdifulle jordbruksressurser” som omdisponeres til andre formål. En slik operasjonalisering er derimot foretatt på administrativt nivå, jf kapittel 6. Som nevnt der er begrepet ”verdifulle jordbruksressurser” satt til å

gjelde dyrka mark, og det ble beregnet årlige måltall for omdisponert areal som harmonerte med målet om halvering av omdisponering av dyrka mark fra 2005 til 2010. Grunnen til at målet ikke ble kvantifisert i selve strategien vites ikke. I behandlingen av jordvernstrategien i komité 3, 5.6.2007, ble det imidlertid besluttet at det skulle bestilles et notat fra Fylkesmannens landbruksavdeling om hvordan man kunne beregne målet om 50 prosent reduksjon i omdisponering av de mest verdifulle jordressursene. På denne måten ble hovedmålet i strategien konkretisert.

Statistikken synes å bekrefte at Oppland er på god vei til å nå hovedmålet i jordvernstrategien. Antall dekar omdisponert areal har siden 2007 ligget innenfor målene i den ”nedtrappingsplan” som ble laget fram mot 2010-målet om halvering av omdisponert areal sammenlignet med 2005, jf tabell 6.1. Som nevnt er også omdisponert dyrka areal i 2009 innenfor den målsetningen som gjelder for 2010. Kontrasten til utviklingen på nasjonalt nivå er betydelig: der har det ikke vært noen nedgang i omdisponert areal siden 2005, snarere har det vært en viss økning.

Statens landbruksforvaltning peker i sin rapportering (SLF 2010b) på at tallene for de enkelte fylker svinger betydelig fra år til år. Det kan både tolkes i retning av at omregulert areal varierer fra år til år, og at kvaliteten på data er variabel sett over tid. Selv om tallene for Oppland viser en fallende tendens siden 2007 er det derfor grunn til å være noe avventende med å slå fast at hovedmålet for jordvernstrategien er nådd. Men så langt statistikken forteller er Oppland i ferd med å nå målet, og kan samtidig vise til en mer positiv utvikling enn resten av landet.

En vurdering som er langt mer komplisert er i hvilken grad Oppland fylkeskommune har bidratt til å nå hovedmålet mht omdisponering av dyrka mark. Flere forhold spiller inn her, vi vil særlig peke på følgende:

- Hvor sterkt er utbyggingspresset i Oppland? Hvis presset mot bygging på dyrka mark generelt er lavt, betyr det mindre omdisponert dyrka areal uavhengig av OFKs (samt kommunene og andre etaters) oppfølging av jordvernmålet.
- Avveiningen mellom jordvernmålet og de andre samfunnsinteressene fylkeskommunen skal fremme. Som det framgår av kapittel 7 har Fylkesmann og Fylkelandbruksstyre fremmet langt flere innsigelser til kommunale planer med begrunnelse i jordvernhensyn.
- Hvordan fylkeskommunen samarbeider med andre aktører for å nå målene i jordvernstrategien.

De to siste momentene skal vi drøfte nærmere i kapittel 8.3 og 8.4.

Når det gjelder betydningen av utbyggingspress har vi få holdepunkter om hvorvidt dette kan være en forklaringsfaktor bak nedgang i omdisponering av dyrka areal i Oppland. Oppland har ingen storbyregioner eller andre større utbyggingsområder, noe som isolert skulle tilsi lavere press på utbygging av dyrka mark til bl.a tomter og veier. På den annen side er ikke dette noe nytt fenomen, og det er usikkert om dette kan forklare mindre utbyggingspress de senere årene.

Hvis en skulle analysere dette måtte det vært gjort en analyse av likheter og ulikheter fylkene i mellom på dette området. Det er så langt vi vet ikke blitt gjort slike utredninger, selv om Statens landbrukstilsyn har pekt på hvilke fylker hvor omdisponert areal er størst. I SLF (2010b) vises det til at fylkene Møre og Romsdal, Rogaland og Sør-Trøndelag alene står for 48 prosent av all dyrka mark

omdisponert til andre formål enn landbruk. To av disse tre fylkene har storbyområder innenfor sine grenser, og vi vil dermed tro at de har større press på utbygging av dyrka mark enn mange andre fylker.

8.3 Håndtering av målkonflikter mellom strategien og øvrige mål for Oppland fylkeskommune

Revisjonskriterium: Omdisponeringen av dyrka eller dyrkbar jord må veies opp mot andre samfunnsinteresser, og særlig behovet for lokal og regional utvikling.

Som nevnt i kapittel 7.2 har fylkeskommunen i 2007-2009 fremmet langt færre innsigelser med begrunnelse i jordvern hensyn enn Fylkesmannen (og Fylkeslandbruksstyret). De utbyggingsområdene innsigelsene fra fylkeskommunen ble rettet mot var dessuten omfattet av innsigelsene fra de andre to instansene²¹. Dermed kan det ikke hevdes at OFK har stått for alternative tilnærminger mht hvilke områder som *ikke* bør omdisponeres.

Fagenheten har uttalt at det ikke har vært uttrykt målkonflikter mellom jordvern og andre interesser i konkrete saker. Samtidig har fylkeskommunen en rolle mht. å avveie hensynet til jordvernet mot andre samfunnsinteresser, tatt i betraktning de retningslinjer som er gitt fra sentralt hold. Selv om de ulike innsigelsene gjelder arealer av ulik størrelse og betydning, så illustrerer det faktum at Fylkesmann/Fylkeslandbruksstyre har fremmet vel tre ganger så mange innsigelser med begrunnelse i jordvern, at fylkeskommunen er satt til å ta bredere samfunns hensyn og dermed legger mindre vekt på jordverninteresser. Dette bekreftes av plankontaktene som svarte på vår spørreundersøkelse: Flertallet var enige i at fylkeskommunen er mindre restriktiv mht omdisponering av dyrket mark enn Fylkesmannen og Fylkeslandbruksstyret.

Til tross for at de tre instansene gikk sammen om jordvernstrategien er det etter vårt syn naturlig og helt tråd med fylkeskommunens mål at den har inntatt et annet og mindre restriktivt standpunkt mht jordvern sett opp mot hva Fylkesmannen/Fylkeslandbruksstyret har gjort. Jordvern hensyn er et område som Fylkesmannen/Fylkeslandbruksstyret tradisjonelt har forvaltet, samtidig som disse instansene ikke er satt til å vurdere så brede samfunnsmessige og utviklingsmessige hensyn som fylkeskommunen har.

Med utgangspunkt i de brede samfunnsinteresser fylkeskommunen er satt til å ivareta, er det relevant å spørre om jordvernstrategien har ført til at jordverninteressene har fått en større vekt i fylkeskommunens vurderinger av kommunale arealplaner. Fagenheten på sin side uttrykker at jordvernet neppe har fått en mye mer fremtredende plass i OFKs prioriteringer etter at strategien ble vedtatt, men at den har spilt en rolle ved at fylkeskommunens rolle på dette feltet er blitt tydeliggjort.

Som nevnt viser gjennomgang av behandlede arealplaner i Fylkesutvalget for årene 2004-2006 at det i denne perioden ble fremmet langt færre innsigelser med begrunnelse i jordvern hensyn enn i årene 2007-2009. Dette til tross mener vi at det neppe kan slutes sikkert at jordvernstrategien har ført til

²¹ For Fylkesmannens del var det snakk om forslag om innsigelse (før 1.1.2010).

sterkere vektlegging av jordvernet²². Vi viser i denne sammenheng til at inntrykket fra spørreundersøkelsen mot plankontaktene i kommunene trekker i samme retning; nemlig at fylkeskommunen i hvert fall ikke har gjort noen stor kursendring på dette feltet.

8.4 Fylkeskommunens oppfølging av strategien

Revisjonskriterium: Bruk- og vernepolitikken skal bygge på lokal forvaltning.

Som nevnt i kapittel 7 opplyser fagenheten at fylkeskommunen legger vekt på det skjønne som kommunene selv har lagt til grunn ved utarbeidelsen av planforslag, og benytter innsigelser kun i tilfeller forslagene strider mot regionale eller nasjonale føringer.

I jordvernstrategien er det lagt vekt på veiledning og dialog fra regionale myndigheter, herunder fylkeskommunen, ovenfor kommunene. Likeledes blir klargjøring av forventninger trukket fram. I denne sammenheng spiller sannsynligvis planforum en viktig rolle. Fylkeskommunen legger vekt på å gi tidlige signaler gjennom planforum, slik at kommunene kan innarbeide disse i sine planforslag. I planforum deltar også Fylkesmannen og andre statsetater.

Det faktum at fylkeskommunen har benyttet innsigelser med begrunnelse i jordverninteresser langt mindre hyppig enn fylkesmannen kan i prinsippet både bety at jordverninteressene vektlegges i mindre grad (som vi var inne på ovenfor), og at det kommunale skjønne i større grad legges til grunn. Fagenheten selv er av den oppfatning at fylkeskommunen legger til grunn til det kommunale skjønnet ut fra at det er kommunen selv som ”kjenner hvor skoen trykker” og dermed vet best hvordan kommunen kan utvikles videre.

Det betyr derimot ikke uten videre at fylkeskommunen har gått så langt som det er mulig (i sammenheng med jordvernet) å la kommunene ha siste ordet. Tross alt var det i løpet av snaut tre år fremmet innsigelse mot 15 utbyggingsområder. Vi vil imidlertid ikke gå inn på noen vurdering av om fylkeskommunen har gått langt – eller ikke- i forhold til å benytte innsigelser i saker som berører jordvernet. En slik vurdering ville nødvendigvis måtte vært svært skjønnsmessig og måtte vært holdt opp mot de rikspolitiske retningslinjene for jordvernet og jordvernstrategien, som forsterker de samme målsetningene for jordvernet som er uttrykt i jordvernstrategien.

Når det gjelder forholdet til Fylkesmannen, så går samarbeidet ut på å arrangere felles møter i planforum, samt gi veiledning overfor kommunene, både i form av felles nettsted og seminarer. Når det gjelder oppfølging av strategien er det ikke noen avtale mellom Fylkesmannen og fylkeskommunen, og så vidt vi forstår er det heller ikke noen koordinering eller samarbeid i oppfølgingen som sådan. Selv om det ser ut til at hovedmålet for strategien vil kunne nås i 2010, stiller vi likevel spørsmål ved om systematikken i oppfølgingen av strategien blir optimal når det ikke er et formalisert samarbeid i oppfølgingen.

²² At antall innsigelser var færre i perioden 2004-2006 enn i treårsperioden etter at strategien ble vedtatt, kan også skyldes at færre arealplaner ble lagt fram i denne perioden. Det har vi ikke gått inn på.

Vi vil i den sammenheng minne om at jordvernensyn var ivaretatt i retningslinjene for arealbruken fra sentralt hold da jordvernstrategien ble vedtatt, jf blant annet brevet av LMD og MD i 2006 (se kapittel 5.1 foran). Når jordvernensynet var og er så sterkt inne i de nasjonale retningslinjene, så kan det argumenteres for at strategien burde innholde en struktur for å følge opp arbeidet med jordvernet tettere. At det finnes en hyppig personlig kontakt og relevante felles fora som nevnt over, kompenserer selvsagt i noen grad for mangelen på koordinert oppfølging.

9 Konklusjoner

Konklusjonene nedenfor tar utgangspunkt problemstillingene for prosjektet slik de ble utledet i kapittel 3.

Hvordan følger fylkeskommunen opp jordvernstrategien

Fylkeskommunens arbeid med arealplaner er ikke endret vesentlig som følge av jordvernstrategien. Fylkeskommunen opplyser selv at dens rolle og interesser mht i ivareta jordvernet er blitt tydeliggjort gjennom jordvernstrategien. Vår gjennomgang av fylkeskommunens behandling av arealplaner viser at fylkeskommunen siden jordvernstrategien ble innført i 2007 har fremmet flere innsigelser med begrunnelse i jordvern hensyn. Likevel har den tradisjonelle arbeidsdelingen i forhold til Fylkesmannen (og Fylkeslandbruksstyret) i hovedsak blitt opprettholdt også etter at strategien ble innført, ved at det er disse som har hevdet jordverninteressene sterkest.

Hvor hensiktsmessig er denne oppfølgingen i forhold til mål for fylkeskommunens virksomhet

Målsetningene i jordvernstrategien sammenfaller i betydelig grad med øvrige mål som fylkeskommunen har satt med hensyn til arealforvaltning og regional utvikling. I en slik sammenheng kan en si at jordvernstrategiens formål er å ”løfte fram” jordverninteressene generelt og jordvernmålet spesielt.

Tallenes tale viser at Oppland er på god vei til å nå målet om halvering av omdisponering av dyrka mark innen 2010. Med bakgrunn i jordvernmålet er dette positivt, kanskje særlig sett i sammenheng med at statistikken over omdisponert dyrka areal ikke viser samme positive tendens på landsplan. Et naturlig spørsmål å stille er om, og evt i hvor stor grad, jordvernstrategien for Oppland kan ha bidratt til denne utviklingen. Selv om ingen andre fylker har en tilsvarende strategi for jordverninteressene, kan vi ikke slutte noen klar sammenheng mellom strategien og utviklingen i omdisponert jordbruksareal. Mange forhold spiller inn på hvor mye areal som blir omdisponert, herunder hvilket utbyggingspress som finnes i de ulike fylker.

Vi har foran pekt på at jordvernstrategien ikke innførte nye, eller mer ambisiøse mål for jordvernet i Oppland sammenlignet med de nasjonale retningslinjene på området. Dette taler for at oppfølgingen av strategien i noe større grad burde vært koordinert mellom ”eierne” til strategien. Nedgangen i omdisponert dyrket areal i fylket tyder på at den uformelle koordineringen og hyppige kontakt, i blant annet planforum, kan imidlertid ha overflødiggjort mer formell koordinering og samarbeid om å nå hovedmålet i strategien.

Hvordan håndterer fylkeskommunen målkonflikter som oppstår mellom bidraget til Jordvernstrategien og øvrige mål for fylkeskommunens virksomhet

Fylkeskommunes behandling av arealplaner etter at strategien ble vedtatt viser etter vår oppfatning klart at fylkeskommunen er satt til å ivareta bredere samfunns- og utviklingsinteresser enn tilfellet er for Fylkesmannen og Fylkeslandbruksstyre. Dette underbygges av at antall innsigelser fremmet fra

fylkeskommunen med begrunnelse i jordvern hensyn er betydelig lavere enn for de andre to instansenes del. Det samme gjør det inntrykk kommunene har av fylkeskommunens politikk som mindre restriktiv mht omdisponering av dyrket mark.

Etter fagenhetens oppfatning har det etter at jordvernstrategien ble vedtatt, i liten grad kommet opp konkrete arealplaner der det har vært uttrykt konflikter mellom jordvern målet og andre samfunnshensyn. Fylkeskommunens oppfatning er dermed at det har vært mulig å fremme jordverninteressene på en god måte uten at andre viktige hensyn har blitt skadelidende. Vi har ikke foretatt noen konkret vurdering av dette med utgangspunkt i de enkelte saker utover å kunne fastslå at fylkeskommunen lar andre interesser veie tungt også når jordvern er inne i bildet.

Det forhold at fylkeskommunen har fremmet flere innsigelser med begrunnelse i jordvern hensyn etter at strategien ble innført, kan tas som en indikasjon på at jordvernstrategien har medført at fylkeskommunen nå vurderer jordvern tyngre opp mot andre samfunns mål. Sikre konklusjoner kan en imidlertid først trekke ved en inngående gjennomgang av alle behandlede planer i årene før/etter jordvernstrategien ble vedtatt i 2007. Det har ikke blitt gjort i dette prosjektet.

Referanser

Bråthen, B, Frydenberg, B og Rogndokken, O.K (2007): *Tilsyn og revisjon i kommunal sektor*. Norges Kommunerevisorforbund.

Dauidsén, F (2009): *Landbruksarealene og ny pbl – utfordringer og muligheter*. Presentasjon KOLA Viken 21.10.09. Statens Landbruksforvaltning.

Dauidsén, F (2010): *Pers medd. 24.6.10*. Statens Landbruksforvaltning.

Fylkesmannen i Oppland (2007a): *Orientering til kommunene om jordvern*.

Fylkesmannen i Oppland (2007b): *Grunnlag for fastlegging av konkret mål om vern av dyrka mark i Oppland*. Notat, 18, juni 2007.

Grønlund, A (2005): *Jordvern i Norge – er det samsvar mellom mål og virkemidler?* Jordforsk nytt.

Heggem, O.T (2010): *Hva gjør Regjeringen for å sikre matjorda vår?* Innlegg på åpent møte i regi av Jordvernforeningen i Vestfold 15.4.10, ved statssekretær Ola T. Heggem i Landbruks- og matdepartementet.

Kjelstad, K.L (2008): *Jordvernmålet for Oppland kan nåes*. Notat juni 2008, revidert 19.8.08.

Kjelstad, K.L (2010): *Møte ifm. forvaltningsrevisjonsprosjekt ang jordvernstrategien, 11. mars 2010*.

Kjelstad, K.L og Midtmageli, J.H (2009). *Møte ifm. forarbeid til forvaltningsrevisjonsprosjekt ang jordvernstrategien, 12.januar 2009..*

Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*.

Landbruks- og matdepartementet (2003): *Omdisponering og deling - Lov om jord (jordlova) 12. mai 1995 nr. 23 §§ 9 og 12*. Rundskriv M-4/2003.

Landbruks- og matdepartementet (2005): *Kjerneområde landbruk - Veileder for registrering og prioritering av viktige områder for jordbruk og kulturlandskap*.

Landbruks- og matdepartementet (2008): *Klimaskifte for jordvernet*. Rapport fra jordverngruppa.

Landbruks- og matdepartementet (2009a): *Jordvern: Varig vern av matjord*. Nyhetsmelding 11.9.2009.

Landbruks- og matdepartementet (2009b): *Orientering til fylkeslandbruksstyrene og fylkesmennene*. Brev 15.10.2009.

Malmedal, O (2009): *Møte ifm. forvaltningsrevisjonsprosjekt ang jordvernstrategien, 22. juni 2009.*

Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet (2006): *Vern om jorda og kulturlandskapet – kommunenes ansvar innenfor nasjonale mål.* Brev 21.2.2006 til fylkesmennene, kommunene, fylkeskommunene og fylkeslandbruksstyrene.

Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet (2008): *Jordverninteressene styrkes i ny plan- og bygningslov.* Vedlegg til pressemelding 15.2.08.

Miljøverndepartementet (2005): *St. meld nr 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*

Miljøverndepartementet (2007): *St. meld nr 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.*

Miljøverndepartementet (2009a): *Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven.* Rundskriv t-2/09, 23. juni 2009.

Miljøverndepartementet (2009b): *Planlegging etter plan- og bygningsloven.* Veileder.

Oppland Fylkeskommune (2005). *Mulighetenes Oppland - Fylkesplan 2005-2008. Regionalt handlingsprogram 2005.*

Oppland Fylkeskommune m.fl (2007): *Jordvernstrategi for Oppland.*

Oppland Fylkeskommune (2008a): *Jordvernstrategi – Kort redegjørelse for konkrete problemstillinger i Oppland*

Oppland Fylkeskommune (2008b): *Høringsuttalelse til jordverngruppas rapport "Klimaskifte for jordvernet".*

Oppland Fylkeskommune (2008c): *Mulighetenes Oppland - Regionalt handlingsprogram 2009.*

Oppland Fylkeskommune (2010): *Et attraktivt og konkurransedyktig Oppland - Regional planstrategi 2010-2011.*

Plathe, E (2009): *Ny plandel og jordvern hensyn i planprosessene.* Presentasjon KOLA Viken 21.10.09. Asplan Viak.

Riksrevisjonen (2007): *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge.* Dokument 3:11 (2006-2007).

Saglie, I.L, Falleth, E.I, Bloch, V.V.H, Bye, A.S, Steinnes, M (2007): *Spredt utbygging og jordvern: Om omfang og drivkrefter bak bygging på jordbruksarealer. NIBR-rapport 2006:06* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning, ISBN: 82-7071-623-5

Scharer, J (2009): *Urbant press på jord og kulturlandskap*. Bioforsk 26.10.09.

Statens landbruksforvaltning (2009a): *Kostra landbruk. En vurdering av rapporteringen for 2007*. Rapport nr 1/2009.

Statens landbruksforvaltning (2009b): *Vernehjemmel i jordlova*. Rapport nr 7/2009.

Statens landbruksforvaltning (2009c): *Kostra landbruk. En vurdering av rapporteringen for 2008*. Rapport nr 15/2009.

Statens landbruksforvaltning (2010a): *SLF stoppet omdisponering av ca 4,5 kvadratkilometer matjord*. Nyhetsoppslag 11.1.10, www.slf.dep.no.

Statens landbruksforvaltning (2010b): *Kostra - Vurdering av rapportering på landbruk for 2009*. Brev til Landbruks- og matdepartementet 14.6.2010.

Strand, G.H (2008): *Jordvernet omfatter også dyrkbar mark*. Kronikk i Nationen 24.4.08.

Vedlegg 1 Oversikt over behandling av jordverninteressene i arealplaner

- Innsigelser/merknader med andre begrunnelser enn jordvern er i utgangspunktet ikke tatt med i oversikten.
- Tatt med evt henvisninger gjort i saksframlegget til jordvernstrategiens/regjeringens mål om halvering av de mest verdifulle jordressursene.
- Under "Fylkesmannen" er innstillingen fra Fylkesmannen til Fylkeslandbruksstyret gjengitt.
- Under "Fylkeslandbruksstyret" står det dato for behandling og vedtaket er gjengitt.
- Oversikten inneholder saker etter at Jordvernstrategien ble iverksatt, juli 2007.
- Oversikten er kronologisk.

Vågå – kommunedelplan for Vågåmo

Fylkesmannen

Første gangs høring, FLS 1.7.07

Forslag om innsigelse mot å omdisponere område E16 (135 daa dyrka jord) fra LNF til nærings-/boligområde. anbefaler at område E 15 Klonesodden ikke endrer arealbruksformål.

Annen gangs høring, FLS 8.1.08

Anbefaler FLS ikke å trekke innsigelsen mot E16. anbefaler å legge areal E1 (13 daa dyrket mark) ut til LNF-område.

Fylkeslandbruksstyret

Første gangs høring, FLS 1.7.07

Fulgte FMs innstilling.

Annen gangs høring, FLS 8.1.08

FLS snur og endrer innsigelsen for E16 til å gjelde areal til eneboliger. Det bør settes krav om regulerings-/byggeplan. Fylkeslandbruksstyret råder kommunen til å kartlegge fortettingspotensialet både for boligformål og for næringsområde.

Da fylkeslandbruksstyret ikke fulgte Fylkesmannen sitt forslag om innsigelse til E16, ble saken sendt til Statens landbruksforvaltning for vurdering av innsigelse.

Oppland Fylkeskommune

1. gangs høring, 26.6

Ingen merknader spesifikt knyttet til jordvern.

2. gangs høring, 13.11.07

Det vises til at kommunen imøtekom flere av merknadene i 1. gangs høring.

Dovre – kommunedelplan for Dombås

Fylkesmannen

Første gangs offentlig ettersyn, FLS 8.1.08:

Fremmer innsigelse mot E15 med begrunnelse i beslaglegging av dyrket mark og dårligere arrondering. Kan akseptere redusert utbygging av E 15 på visse betingelser. E 15 utgjør ca 20 daa dyrket mark, men er en del av godt arrondert jorde på ca 140 daa.

Utbygging av E4 uten bestemmelser som sikrer jordlovs vurdering anses som uakseptabelt. E16 gir uheldig arrondering, og bør ses i sammenheng med utbygging av Dombås hotell. E16 utgjør 4-5 daa dyrket areal av et jorde på 18 daa.

Kan ikke akseptere ut fra jordverninteresser at skytebanearealet legges ut til byggeområde.

Andre gangs høring, FLS 4.8.08:

Ikke tilfreds med endring av planene for E15. Utbyggingen er redusert, men ikke tilstrekkelig, og avgrensingen er ikke hensiktsmessig. I tillegg må det legges inn rekkefølgebestemmelser. Hvis dette imøtekommes trekkes innsigelsen. Kommentarene til E16 er ikke endret.

Fylkeslandbruksstyret

Slutter seg til FM i 1. og 2. gangs behandling.

Vurdering av innsigelse etter megling, FLS 15.1.09

Fylkeslandbruksstyret trekker den delen av innsigelsen styret fremmet i møte 4. september 2008 som går på rekkefølgebestemmelse for området E15. Da kommunen har etterkommet resterende del av innsigelsen er planen avklart i forhold til fylkeslandbruksstyrets interesseområde.

Oppland Fylkeskommune

Behandlet i FU 15.1.08.

”For å stimulere til næringsutvikling og motvirke befolkningsnedgang, er det viktig å styrke eksisterende nærings- og servicesentra. Dovre kommune har lagt opp til en nøktern sentrumsutvikling, og både omdisponering av 20 daa dyrka mark og ”frigivelse” av Hindåfeltet i forhold til framtidig E6-trasé vurderes derfor til å være akseptabel i et helhetsperspektiv. Eventuell omdisponering av dyrka mark i område E16 bør imidlertid skje som en del av utviklingen av Dombås hotell, ikke til enkeltstående formål.” (s 5)

Østre Toten – kommuneplan

Fylkesmannen

Første gangs høring

Planforslaget er lagt ut med flere alternative utbyggingsområder og med en overkapasitet på boligområder. Dette innebærer at FM ut ifra hensynet til jordvern og til kulturlandskapet foreslo innsigelse til følgende utbyggingsområder:

- L19 Vest for meierigården (allmennyttig)
- L3 Sandberg (bolig/offentlig formål)
- Tilknytingsveg sør for Lena sentrum fra rv 244 mot framtidig rv 33 Veg
- KA19 Tangen (bolig)
- KA2 Kihlejordet (bolig)
- L10 Næringsområde Kapphøgda (næring)
- H1 Hoffsvangen – del av området vest for høyspenttrase (offentlig formål)
- N1, 87,5 daa dyrka mark (bolig)

- N3 (bolig)
- SK11 Vennevoll (bolig)
- TV15 Sør for Sullestadtunet (bolig)

Størrelsen på arealene er ikke beskrevet i saksdokumentene.

Andre gangs høring

I det nye planforslaget ble det gjort omfattende endringer i forhold til det som var på første gangs høring. I forhold til fylkeslandbruksstyrets vedtak, tok kommunen til etterretning sju av innsigelsene og lagt områdene ut til LNF-formål i det nåværende høringsutkast. Kommunen tok videre hensyn til anbefalinger om å redusere avsatt areal til kirkegårdsutvidelse på Kapp. I gjeldende plan var et jorde på 32 daa lagt ut til kirkegård, men i det nye forslaget var dette halvert til ca 16 daa.

FM foreslår ut fra beliggenhet og jordvern hensyn innsigelse til næringsområde LU8 (16,5 daa dyrkbar mark). FM innstiller at fylkeslandbruksstyret ber kommunen redusere området KA 37 (43 daa dyrka og 41 daa dyrkbar mark) ved å ta ut det øvre jordet på ca 26 daa, og at det legges opp til en vesentlig høyere arealutnytting her. Fylkesmannen foreslår innsigelse til KA37 dersom arealet ikke reduseres og utnyttingsgraden blir vesentlig høyere på området. Fylkesmannen ser ikke grunnlag for å trekke innsigelsen til KA2 Kihlejordet, og innstillingen opprettholdes.

Ut fra jordvern hensyn innstilles det videre om at KA18 (4 daa dyrka) tas ut av planen da en ved å legge ut dette området griper en inn i et jorde og marginaliserer dette ytterligere uten at en oppnår noen arronderingsgevinst.

Fylkeslandbruksstyret

Første gangs høring i FLS 30.1.08.

Forslaget fra FM vedtatt, med unntak av områdene L3 og L10. Fylkeslandbruksstyret ser at jordverninteressene har vært i fokus i arbeidet med forslag til ny arealdel til kommuneplan og det er tydelig at Østre Toten kommune har tatt inn over seg Jordvernstrategi for Oppland og andre overordnede føringer om jordvern. Fylkeslandbruksstyret vil berømme Østre Toten kommune for et grundig arbeid med sin nye kommuneplan.

Annen gangs høring, FLS 4.9.08

Sluttet seg enstemmig til Fylkesmannens forslag.

Oppland Fylkeskommune

Behandlet i FU første gang 29.4.08.

I saksframlegget er det vist til strategien under kommuneplanens arealdel.

FU frarår utbygging av N1, og heller prioriterer utbygging i nærheten av Nordlia skole.

Det påpekes behov for videre utredninger for foreslåtte næringsarealer L10 Kapphøgda. Hvis ikke dette imøtekommes så fremmer FU innsigelse. I tillegg forutsettes at kun ett av områdene vedtas. Ikke (noen klar) henvisning til jordvern her.

Behandlet i FU andre gang 14.10.08.

Fylkesutvalget trekker innsigelsen knyttet til næringsområdet på Kapphøgda (L10) dersom foreslått bestemmelse vedtas.

Fylkesutvalget mener omfanget på omdisponert verdifullt jordbruksareal fremdeles er noe høyt, noe som også er forsterket ved at nye arealer er tatt inn etter forrige offentlige ettersyn. Det anbefales derfor å redusere omfanget ytterligere, jfr. merknader til enkeltområder i saksframlegget.

Fylkesutvalget har innsigelse til følgende områder:

- LU8: Næringsareal Ensrud - for grønnsakproduksjon
- KA37: Boligområde v/ Brattlifeltet. Området må reduseres både i forhold til beslag av dyrka mark og i forhold til belastning på skogsområde/grønnstruktur.

Gjøvik – langtidsplan

Fylkesmannen

FM la fram innstilling om innsigelse til følgende områder, alle med begrunnelse i jordvern hensyn:

- B 3 a – Sogstad nord. 124 daa, 93 daa dyrket.
- B 3 b – Sogstad midt. 91 daa, 90 dyrkbart.
- B 3 c – Sogstad sør. 164 daa, 140 dyrkbart. Hele området B 3 ses under ett, da utbygging i et område vil legge press på gjenværende arealer.
- B 7 As. 121 daa, 62 daa dyrka.
- B 14 Helgerud. 82 daa, 20 dyrkbar. Lukker inne Furusethområdet (150-175 daa) med høyproduktive arealer ved evt utbygging.
- B 23 a – Tranberg nord og område A, 84 daa, hvorav 19 daa dyrket. Innsigelsen gjelder det dyrkede arealet.
- B 23 b – Tranberg. 41 daa, 32 daa dyrket.
- B 34 a – Midtbu. 25 daa dyrka mark.
- B 34b – Løkken. 80 daa, hvorav 14 daa dyrket og 38 daa dyrkbart areal.
- B 99a – Sigstad sør. 66 daa, hvorav 28 daa dyrket og 15 daa dyrkbart. Innsigelse inntil rekkefølgebestemmelse som utbyggingen og reduksjon av LNF-C.
- N 6 – Slåttum. 49 daa, hvorav 16 daa dyrket. Ønsker Brattengvegen som utbyggingsgrense, ta i bruk N5 A og B. Foreslår at byggeområde i næringsområdet legges ut til næringsareal

Viser til jordvernstrategien i innstillingen.

Fylkeslandbruksstyret

Behandlet i FLS 30.4.08

Sluttet seg til innstillingen fra FM²³.

Oppland Fylkeskommune

Behandlet i FU 27.5.08

Fylkesutvalget reiste innsigelse til følgende områder med begrunnelse i jordvern: B3 a/b/c, B 7, B14, B 21, B 23b, B 34 a/b. (I tillegg kommer A Tranberg som ikke ble konsekvensutredet av kommunen). For alle utbyggingsområdene var innsigelsen begrunnet med flere hensyn enn jordvern, slik som: landskap, byvekstgrense, grønnstruktur, barn- og unges oppvekstvilkår, kulturminner, nærmiljø, samordnet areal- og transportplanlegging.

Det er ikke vist til jordvernstrategien i selve vedtaket, men tatt inn i saksinnstillingen.

²³ Det har blitt opplyst i møte Fylkesmannen i Oppland at kommunen tok alle innsigelsene til følge og at planen derfor ikke ble sendt på annen gangs ettersyn.

OFK reiste innsigelse mot flere andre områder, men som ikke var begrunnet i jordvern hensyn.

Lillehammer – reguleringsplan for Storhovearmen

Fylkesmannen

Fylkesmannen innstilte ut fra jordvern hensyn på innsigelse til følgende forhold er avklart:

Grensa mellom byggeområde og landbruksområde må flyttes nærmere Storhove slik at en oppnår et reelt likeverdig erstatning for tapt landbruksareal. Det må skje et makeskifte slik at det landbruksarealet som blir liggende sør for Storhove mellom fv 312 og Storhovearmen blir et areal som eies og kan drives som en enhet. Dette fordi en slik løsning lettere vil sikre arealets framtid som jordbruksareal da det vil få en størrelse og arrondering som gjør at det skal mer til for å omdisponere det. For å få til dette vil det være en forutsetning at vegvesenet disponerer tilstrekkelig areal for makebytte, og et minimum vil være at de disponerer fylkeskommunens areal på østsida av jernbanen. Dette må sikres før reguleringsplanen vedtas. Vegmyndighetene må forplikte seg vesentlig sterkere for å få til makeskifte, og forutsetter at det fremmes krav om samferdselsjordskifte før reguleringsplanen vedtas.

Fylkeslandbruksstyret, møte 4.8.08

Sluttet seg til innstillingen fra FM.

Oppland Fylkeskommune

Behandlet i FU 14.10.08.

Fremmer innsigelse til det foreslåtte planforslaget ut fra jordvern hensyn. Fylkesutvalget mener reguleringsforslaget bryter med prinsipper fastsatt i Jordvernstrategi for Oppland ved at alternativet vil øke utbyggingspress på verdifull dyrkajord mellom Storhove og opptrekksarmen fra E6.

Et makeskifte som inkluderer OFK sine arealer ved Storhove slik FLS legger som premiss kan ikke medregnes, da dette er i strid med fylkeskommunens eierskapspolitikk knyttet til utviklingen av høyskoleområdet. Et mindre jordstykke sør for rundkjøringen kan imidlertid benyttes i et makeskifte da dette arronderingsmessig vil være gunstig.

Etnedal

Fylkesmannen

Kommunedelplan for Bruflat, FLS 6.11.08

FM innstiller at fylkeslandbruksstyret ut fra jordvern hensyn fremmer innsigelse til ett av de nye boligområdene, B5, som er lagt på dyrka mark. B5 omfatter ca. 13 daa, vil også kunne gi en uheldig arrondering. Eksisterende boligområde B8 ikke er fullt utbygget.

Boligtomter på 2,5-3 daa kan vanskelig sies å være i samsvar med effektiv arealutnyttelse.

FM innstiller at fylkeslandbruksstyret viser til nasjonale målsettinger om å redusere omdisponeringen av jordbruksareal og Jordvernstrategi for Oppland.

Kommuneplanens arealdel, FLS 25.6.09.

Det innstilles at fylkeslandbruksstyret fremmer innsigelse til følgende områder:

- F19 – Hytter Granlund (Jordvern hensyn). Felt F19 må avgrensnes slik at utvidelse av hyttefeltet ikke fører til omdisponering av fulldyrka jord. Det var foreslått omdisponering av 7 daa

fulldyrka jord.

- E1 – næringsareal Glenna (Jordvern hensyn): Det er ikke vurdert alternativ plassering. Kommunen må vurdere om det er mulig med en alternativ utvidelse av næringsområdet i retning nordvest. Området berører 45 daa innmarksbeite og 5 daa overflatedyrka jord. FM viser til det nasjonale målet om halvering av utbygging på dyrka mark.
- F40 – hytter Bergsbakken: Nasjonalt verdifullt kulturlandskap. Konsekvenser av etablering av et nytt hyttefelt i et nasjonalt verdifullt kulturlandskapsområde er for dårlig utredet. Berører ca 10 daa overflatedyrket jord. Viser til jordvernstrategi for Oppland.

Foreslår innsigelse til § 3.6.2 i planbestemmelsene. Det må innarbeides i bestemmelsene at Fylkesmannen skal ha mulighet til å uttale seg før vedtak om omdisponering innenfor delområde II Steinsetbygda.

Anbefaler følgende endringer:

- F7 – hytter Skånnordseteren og F8 – Hytter Garastølen søndre: Anbefaler at nye hyttefelt ikke legges helt inntil seterområdene og at det tas hensyn til etablerte råk for beitedyr.
- F13 og F14 – hytter Skåletjedn: Anbefaler at hyttefeltet trekkes unna seterområdet.
- F25 – hytter Solbrekken øvre/Frugeseeth: Anbefaler at hyttefeltet trekkes unna seterområdet.
- F34 – hytter Hagasæt i Steinsetbygda: Anbefaler at det legges inn en buffersone mot jordbruksareal.
- F17 – hytter Fjellsetra/Madslangrud og F30 – hytter Øvre Nystølen: Forutsetter at nye tomter plasseres slik at de ikke medfører omdisponering av dyrka jord.
- Områder for råstoffutvinning: Anbefaler at det utarbeides en egen kommunedelplan for råstoffutvinning.

Fylkeslandbruksstyret

Slutter seg til innstillingen fra FM i begge saker.

Oppland Fylkeskommune

Kommuneplanens arealdel behandlet i FU 8.9.09.

For F 19 ”forutsettes at det tas hensyn til dyrka mark”. Ikke innsigelse. For F40 frarådes den delen som overlapper med LNF-område med spesielle kulturlandskapsinteresser. Jordvern er ikke nevnt.

Øystre Slidre – Reguleringsplan for Stølsie III²⁴

Fylkesmannen, FLS 6.11.08

Fremmer forslag om innsigelse utfra hensynet til landbruket i området og avklaringer som må gjøres i overordnet plan. Med avgrensning av området, foreslås at innsigelsen faller bort. Viser til jordvernstrategien i innstillingen og forslag til vedtak.

Fylkeslandbruksstyret

Slutter seg til innstillingen fra FM.

Oppland Fylkeskommune

Ikke behandlet.

²⁴ Planområdet er 332 daa, hvorav en stor del er dyrkbart.

Øystre Slidre – Reguleringsplan for Moane Søråust

Fylkesmannen, FLS 15.1.09

Fremmer forslag om innsigelse mot tomt nr 2, som er lagt på dyrka mark, både fordi den ligger på dyrka jord og fordi boligtomter på mer enn 2 daa ikke er forenlig med effektiv arealutnytting. Viser til jordvernstrategien i innstillingen og forslag til vedtak.

Fylkeslandbruksstyret

Slutter seg til innstillingen fra FM.

Oppland Fylkeskommune

Ikke behandlet.

Nord-Aurdal – delplan for Bygdene

Fylkesmannen, 1. gangs off ettersyn, FLS 15.1.09

FM la fram innstilling om innsigelse til følgende områder ut fra jordvern hensyn (kort begrunnelse under hvert punkt):

- B12, 31 daa hvorav 15 daa er dyrket. Det er ikke vurdert andre område og utnyttinga er dårlig.
- B5, 5 daa hvorav 3 daa er dyrket. Området er dårlig utnyttet og dårlig arealdisponert.
- E6 52 daa av 72 daa er dyrket mark. Kommunen har ikke vurdert andre områder, og bør vurdere om det er mulig å fortette annet næringsareal.
- O2, 18 daa, hvorav 17 daa er dyrka. Kommunen har ikke vurdert andre områder, dårlig utnytting av areal.
- B10, 15 daa av 23 daa er dyrka mark. Kommunen har ikke synliggjort at det er behov for flere nye boligområder på Leira. Det er tomtereserver på Leira.
- B2, 17 daa hvorav 15 daa er dyrka. Det er flere ledige boligområder i Aurdal.
- O1 (dyrket mark, størrelse ukjent). Kommunen har ikke vurdert andre områder
- B4, 8 daa dyrka mark. Kommunen har ikke synliggjort behovet for flere boligområder.
- E2, 9 daa av 17 daa er dyrka. Kommunen har ikke synliggjort behovet for mer næringsareal i Aurdal.

Fylkesmannen tilrår at kommunen tar H 1 ut av plankartet. Hele arealet på 109 daa er dyrkbart. Dette vil åpne et nytt område til fritidsboliger.

Det ble vist til jordvernstrategien i innstillingen.

Fylkesmannen, 2. gangs off ettersyn, FLS 6.5.09

FM innstilte på å holde fast ved innsigelse til områdene:

- E6, området er ikke endret.
- O2, området er ikke endret.
- O1. Området er flyttet og redusert til 6 daa dyrket mark. Arronderingsmessig anses det som bedre enn det forrige. Kommunen har ikke vurdert andre områder
- B4, området er ikke endret.
- E2, området er ikke endret.

Område B2, B 5 og B 10 var tatt ut av planforslaget. Fylkesmannen trakk forslaget om innsigelse til området B12, dersom arealet får høy utnyttning.

Fylkesmannen foreslår ikke innsigelse til det nye boligområdet på Nesjordet, dersom arealet får høy utnyttning og området blir utvidet med tilliggende LNF-område.

Fylkesmannen et holder fast på at området H1 bør tas ut, og vurderes i samband med utmarksdelen.

Fylkeslandbruksstyret

1. *gangs ettersyn*: Slutter seg til innstillingen fra FM, med tillegg av en liten presisering.

2. *gangs ettersyn*: Slutter seg til innstillingen fra FM, med unntak av innsigelse til områdene O2 og E6.

Oppland Fylkeskommune

Behandlet i FU 31.3.09.

Fylkesutvalget reiste innsigelse til B10 med begrunnelse i at planen ikke synliggjør behovet for flere tomter utover det som allerede ligger i gjeldende plan. Det er vist til jordvernstrategien i vedtaket.

Frarår en del andre områder, ingen av disse er begrunnet i jordvernhensyn.

Gran – kommuneplanens arealdel

Fylkesmannen, FLS 7.5.09

Første gangs ettersyn

Fylkesmannen foreslo ut fra beliggenhet og jordvernhensyn innsigelse til:

Utbyggingsforslagene B1 Bjoneroa I, B2 Bjoneroa II, og A1 Bjoneroa - forbehold om innsigelse da det ut fra tilsendt materiale ikke er mulig å få tilfredsstillende informasjon om lokalisering og avgrensning av de ulike tiltakene. Fylkeslandbruksstyret har dermed ikke mulighet til å ta stilling til disse forslagene.

Fylkesmannen foreslo at det ble fremmet innsigelse mot følgende områder:

B3 Bleiken Øst, ca. 15 daa dyrka mark.

B13 Grinakermarka, ca. 34 daa dyrka mark.

B17 Skutelandet, ca. 5 daa dyrka mark.

B25 Ringstad II, ca. 14 daa dyrka mark.

Inntil en bedre analyse av effekten på det nasjonalt viktige kulturlandskapet foreligger, ble det anbefalt at fylkeslandbruksstyret også skulle fremme innsigelse til:

B22 Jarhaug Nord, B42 Thomt Julibakka nord, B43 Råsbråten, Julibakka, B49 Vestre Raasum, LNFC-Breigutua og B Granåsen.

Fylkesmannen tilrådte ut fra mangel på behov at område B30 Horgen (11 daa, hvorav 4 daa dyrka) ble tatt ut av planen.

Fylkeslandbruksstyret

Første gangs ettersyn, behandlet i møte 7.5.09

FLS fulgte innstillingen fra FM, med unntak av innsigelse til område B 17. (SLF fremmet senere samme måned innsigelse mot B 17).

Oppland Fylkeskommune

1. gangs ettersyn, FU 29.6.09

Jordvernstrategien nevnes spesielt (s 12 i saksinnstillingen), og det heter bl.a: ”Der hvor nye byggeområder berører dyrka mark, oppfordrer vi kommunen til å utarbeide bestemmelser som sikrer at allerede regulerte arealer bygges ut før nye tas i bruk.”

Ut fra den store tomtereserven som allerede ligger inne i gjeldende plan samt konflikt med jordvern og andre arealbrukshensyn, hadde fylkesutvalget innsigelse til boligområde B13 Grinaker (41 daa dyrket mark).

Nytt offentlig ettersyn, FU 9.3.10

Kommunen har ved nytt offentlig ettersyn tatt til følge de fleste merknadene fylkesutvalget hadde ved første gangs offentlig ettersyn. Imidlertid hadde fylkesutvalget fortsatt noen merknader ved nytt offentlig ettersyn samt til nye forslag til byggeområder for fritidsbebyggelse. Fylkeskommunens innsigelser var ikke begrunnet i jordvernensyn.

Vestre Toten – kommuneplanens arealdel

Fylkesmannen

Første gangs høring, FLS 25.6.09

Fremmer forslag om innsigelse knyttet til:

- Industriområdet Reinsvoll bruk vest (36 daa landbruksmark, hvorav 12 daa dyrka).
- Lyngås/Gaukom masseuttak (50 daa, for det meste dyrka mark).

Ut i fra hensyn til utviklingen av Reinsvoll sentrum, manglende behov for boligtomter og at arealet er dyrkbart, anbefales at området Røstøen (40 daa dyrkbar skogsmark) blir tatt ut av planen. Dersom arealet ikke blir tatt ut, må en ha en vesentlig høyere utnytningsgrad enn tilfellet er i det eksisterende boligfeltet som arealet grenser inntil.

Viser til jordvernstrategien i innstillingen.

Fylkeslandbruksstyret

Sluttet seg til innstillingen fra FM.

Oppland Fylkeskommune

Behandlet i FU 9.6.09.

Det ble etterlyst bedre grunnlag for behovsvurdering for område 1 – Røen boligfelt, og det blir vist til Jordvernstrategi for Oppland. OFK frarår at arealet legges ut i denne planperioden, hvis ikke det fremkommer bedre grunnlag for behovsvurdering. Dersom kommunen vedtar området stilles krav til rekkefølgebestemmelse i kommuneplanen som sikrer utbygging av Reinsvoll bruk sør før utbygging av Reinsvoll Bruk vest. Det ble vedtatt å knytte innsigelse til dette punktet.

Jevnaker – Kommuneplanens arealdel – 2. gangs høring²⁵

Fylkesmannen, , FLS 17.9.09

Fylkesmannen tilrår ut fra jordvern hensyn innsigelse til område 14B og 16B. Områdene er på til sammen ca. 89 daa, derav ca. 80 daa fulldyrka areal.

Ut fra jordvern hensyn og mangel på behov tilrås å ta ut del av 12B, det vestre jordet på ca. 8,5 daa fulldyrka areal. Dersom området likevel blir lagt inn i planen, er det viktig med høy arealutnyttelse og 2-3 boenheter pr daa kan være et høvelig mål.

Det tilrås også ut fra jordvern hensyn og mangel på behov også å ta området 2F ut av planen. Arealet er avsatt til fritidsbebyggelse og er på ca. 7,6 daa, derav 6 daa fulldyrka mark. FM innstiller at fylkeslandbruksstyret råder Jevnaker kommune til å ta ut området 3F av planen. Et hyttefelt helt inntil de dyrkede arealene vil kunne skape press på dyrka marka. Utbygging vil også kunne skape fremtidige driftsulemper for den dyrka marka som grenser inntil, og det er i utgangspunktet ikke ønskelig.

Fylkeslandbruksstyret

Sluttet seg til innstillingen fra FM.

Oppland Fylkeskommune

Behandlet i FU 22.9.09.

Ingen innsigelser/tilrådninger begrunnet i jordvern hensyn.

Lesja - Kommuneplanens arealdel

Fylkesmannen, , FLS 17.9.09

FM la fram innstilling om innsigelse til følgende områder med begrunnelse i jordvern hensyn:

- Næringsområde 5. Totalt areal 280 daa , hvorav 60 daa dyrket og 60 daa dyrkbart. Manglende dokumentasjon av behov.
- Boligområde 18. Totalt 66 daa, ingenting av dette er dyrket/dyrkbart. Begrunnelsen for innsigelsen er at dette ligger som en satellitt inne i et jordbruksområde.
- Boligområde 20. Totalt 15 daa, hvorav 10 daa er dyrket. Området ligger som en satellitt inne i et jordbruksområde.
- Innsigelsene som ble fremmet til reguleringsplan for Sør Einbu opprettholdes, og det fremmes dermed innsigelse til område 35 og 36.
- Adkomstveg E 136, 22 daa dyrket mark. Det foreligger ikke et godt nok grunnlag til å ta stilling til vegforslagene slik de ligger i planen. Innsigelse knyttes til at traseene framstilles på plankart som arealbruk, i hht PBL § 20-4, 1. ledd pkt. 6, så lenge det ikke er utført konsekvensutredninger i forhold til jordvern og landskap.

Fylkeslandbruksstyret

Sluttet seg til innstillingen fra FM.

²⁵ 1. gangs høring er ikke omtalt da denne ble gjennomført før strategien ble vedtatt.

Oppland Fylkeskommune

Behandlet i FU 22.9.09.

Fylkesutvalget reiser innsigelse mot omdisponering av dyrket mark i område 5 Næringsområde Lesjaskog vest, med begrunnelse i Jordvernstrategien for fylket.

Fylkesutvalget frarår at område 20 tas i bruk som boligområde. Dersom en skal foreta omdisponering av dyrka mark i dette området, bør området være som reserve til allmennyttige formål, med høy arealutnyttelse.

Vedlegg 2 Oversikt over antall innsigelser i plansaker²⁶, 1.7.2007-1.1.2010

	Lille- hammer ²⁷	Jevn- aker	Lesja	Vågå		Dovre		Østre Toten		Gjøvik	Etne- dal	Øystre Slidre ²⁸	Nord - Aurdal ²⁹		Gran	Vestre Toten
				1. gang	2. gang	1. gang	2. gang	1. gang	2. gang				1. gang	2. gang		
OFK ³⁰	1	0	1	0	0	0	0	1	2	9	0	0	1	0	1	1
Fylkes- mannen ³¹	1	2	6	2	2	1	1	12	3	11	4	1	9	5	4	2
Fylkes- landbruks- styret	1	2	6	2	1	1	1	10	3	11	4	1	9	3	3	2

²⁶ Hvis ikke annet er angitt gjelder innsigelsene i tilknytning til kommuneplanens arealdel. I de tilfeller det ikke er oppført 1. og 2. gangs behandling i tabellen, så var det kun én høringsrunde på planen. Det skyldes at innsigelsene ble tatt til følge av kommunen, evt at planen foreløpig ikke har vært på 2. gangs høring.

²⁷ Reguleringsplan for Storhovearmen.

²⁸ Reguleringsplan for hhv Stølsie og Moane Søraust.

²⁹ Delplan for Bygdene.

³⁰ v/Fylkesutvalget

³¹ Jf saksinnstilling til Fylkeslandbruksstyret

Vedlegg 3 Spørreskjema Jordvern

Spørsmål 1

Er kommunen (planansvarlig, planutvalg) kjent med jordvernstrategien? Kryss av foran alternativet som passer best

-Kjenner den godt
-Har hørt om den, og kjenner den ganske godt
-Har hørt om den, men kjenner den ikke godt
-Har aldri hørt om den

Spørsmål 2

Hvor mange *reguleringsplanprosesser* har kommunen slutført de siste fem-seks årene (2004-2009)?
.....

Spørsmål 3

Hvor mange reguleringsplanprosesser er startet opp etter 1.1.2007?

Spørsmål 4

Har kommunen revidert kommuneplanen eller kommunedelplaner de siste årene (etter 1.1.2007), evt arbeider kommunen med revisjon nå? Du kan krysse av for flere svar

-ja, kommuneplan
-ja, kommunedelplan boligområde
-ja, kommunedelplan næring
-ja, kommunedelplan sentrum
-ja, kommunedelplan klima og energi
-ja, andre kommunedelplaner
-nei
-vet ikke

Spørsmål 5

For å sikre langsiktig forvaltning av jordbruksareal og kulturlandskap tilrår Landbruks- og matdepartementet at kommunene gjennomfører kartlegging av kjerneområder for landbruk. Har din kommune gjennomført slik kartlegging?

-Ja
-Nei

Hvis ja, beskriv kort når og hvordan kartleggingen ble gjort.

Spørsmål 6

Vi ber deg ta standpunkt til følgende påstand: *Fylkeskommunens kommentarer til våre planforslag har endret karakter etter at Jordvernstrategien kom.* Kryss av foran alternativet som passer best

-helt enig
-delvis enig
-ikke enig
-har ikke erfaringsgrunnlag til å vurdere påstanden

Spørsmål 7

Vi ber deg ta standpunkt til følgende påstand: *Fylkeskommunen er langt mindre restriktiv mht omdisponering av dyrket mark enn Fylkeslandbruksstyre/Fylkesmann.* Kryss av foran alternativet som passer best

-helt enig
-delvis enig
-ikke enig
-har ikke erfaringsgrunnlag til å vurdere påstanden

Spørsmål 8

Har fylkeskommunen avgitt merknader til planen eller varslet innsigelse med *begrunnelse i jordvern* i forbindelse med de siste årenes planprosesser? Du kan krysse av for flere svar

-fylkeskommunen har avgitt merknader til planen
-fylkeskommunen har varslet innsigelse
-fylkeskommunen har gitt innsigelse
-ingen
-vet ikke

Spørsmål 9

Hva gjaldt innvendingene fra fylkeskommunen? Beskriv kort:

Spørsmål 10

Hva gjør kommunen for å bidra til at jordvernstrategien for Oppland følges? Beskriv kort:

Spørsmål 11

Hva slags dialog har kommunen hatt med fylkeskommunen knyttet til jordvernstrategien? Kryss av foran alternativet som passer best

-Tett dialog knyttet til jordvern som tema
-Lite dialog og kontrakt knyttet til jordvern spesifikt
-Bare sporadisk
-Ingen dialog som kan sies å være knyttet til jordvern som tema

Spørsmål 12

Vi vil gjerne at du utdyper hvordan dialogen knyttet til jordvernstrategien har vært. Hva slags type veiledning har fylkeskommunen gitt knyttet til denne?

Vedlegg 4 Brev fra Innlandet revisjon og rådmannens uttalelse

Innlandet Revisjon IKS

Lillehammer, 25. juni 2010
J.nr./Referanse: 2010-582/KL

Fylkesrådmannen
her

REVISJONSRAPPORTEN VEDRØRENDE JORDVERNSTRATEGI FOR OPPLAND

Vi viser til tidligere korrespondanse og samtaler om ovennevnte prosjekt. Resultatet av vår revisjon foreligger nå i rapportutkast, som vedlegges. Før vi sender over rapporten til kontrollutvalgets behandling ønsker vi rådmannens syn på rapporten. Før at politikerne skal få et helhetlig inntrykk vil rådmannens kommentarer bli lagt ved den endelige rapporten. Eventuelle feil og misforståelser som påpekes kan dessuten gi grunnlag for endringer i rapporten.

Vi har satt opp noen spørsmål nedenfor som vi ønsker dere bruker som grunnlag for kommentarene. Dere må gjerne komme med andre synspunkt i tillegg.

1. Har informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?
2. Har rådmannen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller faktaframstilling som kan ha betydning for våre vurderinger eller konklusjoner?
3. Har rådmannen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner?
4. Hva er rådmannens samlede vurdering av rapportens vurderinger og konklusjoner?
5. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?
6. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

For ordens skyld viser vi til at utkast til de beskrivende delene av rapporten, dvs kapittel 1-7, tidligere har blitt forelagt fagenheten for uttalelse. Vi fikk i denne sammenheng ikke tilbake kommentarer eller forslag til endringer. Etter at utkast til kap 1-7 ble oversendt fagenheten er det blitt gjort enkelte forandringer, først og fremst gjelder det i kapittel 3 (revisjonskriterier), 6 og 7.

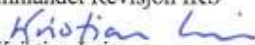
Rapporten skal behandles i kontrollutvalgets møte 1. september i år. Vi trenger derfor tilbakemelding innen:

Mandag 16. august 2010

Vi takker for samarbeidet i gjennomføringen av prosjektet.

Med hilsen

Innlandet Revisjon IKS


Kristian Lein
Oppdragsansvarlig

Hovedkontor:

Postadr.: Serviceboks
2526 Lillehammer
Tlf 61289090 Fax 61289081
E-post: postmottak@irev.no

Avdeling Gjøvik:

Teknologivn. 6
2815 Gjøvik
Tlf 61130350 Faks 61130360
E-post: post@sord.no

Firma:

Besøksadresse: Kirkeg. 76
2609 Lillehammer
Org. nr. 887769386MVA
Bank 16041148927

Dokument: F:\Forvaltningsrevisjon\Kommune\0500 DF\101111\Jordvernstrategi\Korrespondanse\OversendelseJordvern\DFK20100526.doc



Innlandet Revisjon IKS

Serviceboks
2626 LILLEHAMMERVår ref.: 200702237-11 / V0
Deres ref.:

Lillehammer, 19. august 2010

Kommentar til revisjonsrapport 6/2010 - Jordvernstrategi for Oppland

Det vises til brev av 25.6.2010 med oversendelse av revisjonsrapport nr. 6/2010, og forespørsel om fylkesrådmannens syn på rapporten. Det tas her utgangspunkt i spørsmålene fra revisjonen:

1) Har informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?

Formålet med prosjektet er bl.a. å kartlegge og vurdere i hvilken grad fylkeskommunen har lagt til rette for dialog samhandling og koordinering i sitt bidrag til gjennomføringen av jordvernstrategien.

Fylkesrådmannen mener revisjonen har redegjort godt for sine målsettinger. Dialogen mellom fylkeskommunen og revisjonen har vært begrenset til noen samtaler med enkelte medarbeidere, slik at det nok er relativt få i organisasjonen som har bidratt og er godt kjent med arbeidet.

Informasjonen har blitt innhentet direkte fra de ulike informanter, og det har ikke vært lagt opp til samtaler/drøftinger mellom disse (for eksempel Fylkesmann/fylkeskommune/kommuner), noe som kunne ha vært nyttig for å få bredere bilde av ansvarsfordeling og samhandling. Samtidig kan rapporten gi et godt grunnlag for arbeid med en felles evaluering av jordvernstrategien, også sett i lys av arbeidet i Landbruksforum, og som forberedelser til oppstart av regionalplan for Landbruk.

2) Har rådmannen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller faktaframstilling som kan ha betydning for våre vurderinger eller konklusjoner?

Revisjonen har tatt utgangspunkt i sentrale dokumenter, foretatt spørreundersøkelse og gjennomført intervjuer. Ut fra prosjektets målsettinger og rammer mener Fylkesrådmannen revisjonens grunnlag er tilstrekkelig for de konklusjoner og vurderinger som gis, og at rapporten gir et godt grunnlag for å jobbe videre med de store utfordringene ligger i målet om en bærekraftig arealbruk.

Når det gjelder forholdet mellom jordvernmålet og øvrige samfunnsinteresser beskrevet i pkt. 7.1. er det kommentert at det ikke har vært mange saker der det er tydelig konflikt mellom jordvernmålet og andre samfunnsinteresser. Dette utsagnet må forstås slik at vi ikke kan se at øvrige samfunnsinteresser (utbyggingsinteresser) - sett i et helhetsperspektiv - har blitt skadelidende ved at jordvern har fått økt vekt. I enkeltsaker kan dette vurderes annerledes. Det ligger betydelige utviklingsarealer i gjeldende planer, og det er stort utviklingspotensial i en ny og bedre utnyttelse av dagens byggeområder.

Postadresse
Postboks 988
2626 LILLEHAMMER
Org. nr. 961382335

Besøksadresse
Kirkegaten 76
Bankkonto: 2000 09 50018
E-post: postmottak@oppland.org

Saksbehandler:
Kristin Loe Kjelstad
Telefon: +47 6128 9000
Telefaks: +47 6128 9495

Konflikten mellom jordvern og utbygging vil trolig stramme seg til framover når eksisterende arealreserver blir utbygd. Dette gjelder særlig by/tettstedsutvikling med høye mål om samordnet areal- og transportplanlegging og en klimaeffektiv utbygging må avveies mot jordvern. I tillegg ser vi at dagens store innstas med vegutbygging gir betydelige arealutfordringer, og behov for å avveie jordvern mot bla. vassdragsnær natur.

Undersøkelsen gjelder perioden 1.7.2007 -1.1.2010. I denne perioden har det vært finanskrise, og dette kan også spille inn på tallene for omdisponering av arealer.

I punkt 7.3 sies det at det ikke var fremmet innsigelser etter ny planlov i det tallmaterialet som ble undersøkt. Dette skyldes at planer som hadde startet etter gammel lov ble fullført etter denne, og at det ikke var ferdigbehandlet kommuneplaner etter ny lov innen 1.1.2010.

Oppgavefordelingen mellom fylkeskommune, Fylkesmann og kommunene er beskrevet i rapporten, og det utfordrende i det delte ansvaret for gjennomføringen av jordvernstrategien er nettopp noe av bakgrunnen for revisjonsarbeidet. Nedleggningen av fylkeslandbruksstyret fra 1.1.2010 har ført til at fylkeskommunen har et større politisk fokus på landbruksområdet. Om dette har gitt faktiske endringer i vektlegging av jordvern i sakene fanges ikke opp i rapporten som tar utgangspunkt i behandlede saker fram til 1.1.2010.

3) Har rådmannen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner?

Kriteriene er :

- Omdisponeringen av dyrka mark skal halveres innen 2010.
- Omdisponeringen av dyrka eller dyrkbar jord må veies opp mot andre samfunnsinteresser, og særlig behovet for lokal og regional utvikling.
- Bruk- og vernepolitikken skal bygge på lokal forvaltning

Fylkesrådmannen slutter seg til revisjonskriteriene, og mener de spiller de politiske hovedmål som ligger til grunn for saksbehandlingen i denne type saker.

4) Hva er rådmannens samlede vurdering av rapportens vurderinger og konklusjoner?

Rapporten viser at Oppland fylke ligger godt an i forhold til å nå målsettingene i det nasjonale jordvernmålet og til målene i jordvernstrategi for Oppland. Fylkeskommunens rolle i dette er belyst i rapporten, og fylkesrådmannen mener rapporten får fram samspillet mellom de ulike partene på en realistisk måte.

Når det gjelder revisjonens spørsmål om behov for en mer koordinert oppfølging av strategien nevner vi regionalt planforum som en viktig felles arena mellom fylkeskommunen, kommunene og statlige etater. Landbruksforum er også etablert som samhandlingsarena på det landbruksfaglige og landbrukspolitiske området. Arbeidet med regionalplan for landbruk vil også gi gode føringer innen jordvern og øvrig arealpolitikk.

Fylkesrådmannen slutter seg til revisjonens vurdering om at en tilslutning til jordvernstrategien for Oppland har medført en økt bevisstgjøring og vektlegging av jordvernhensyn i behandling av kommunale planer.

5) I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?

Rapporten gir et godt sammendrag av jordvernspørsmålet og gir innsikt i rollefordeling og samspill i arbeidet med kommunale planer. Fylkesrådmannen mener rapporten vil gi et godt grunnlag for drøfting av fylkeskommunens arbeid og politikk innenfor landbruk og arealforvaltning. Fylkeskommunen vil følge opp dette både gjennom rollen som regional planmyndighet med ansvar for oppfølging av planstrategi for Oppland og gjennom fylkeskommunens rolle som høringsinstans og veileder ovenfor kommunene ihht. plan- og bygningsloven.

Rapporten vil være nyttig som grunnlag for videre samarbeid om jordvern og øvrig arealpolitikk i samarbeid med Fylkesmannen, kommunene og øvrige aktører.

6) Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Fylkesrådmannen mener rapporten er informativt og godt oppbygd, både når det gjelder innhold og språk.

Med hilsen


Bern M. Tordhol
fylkesrådmann