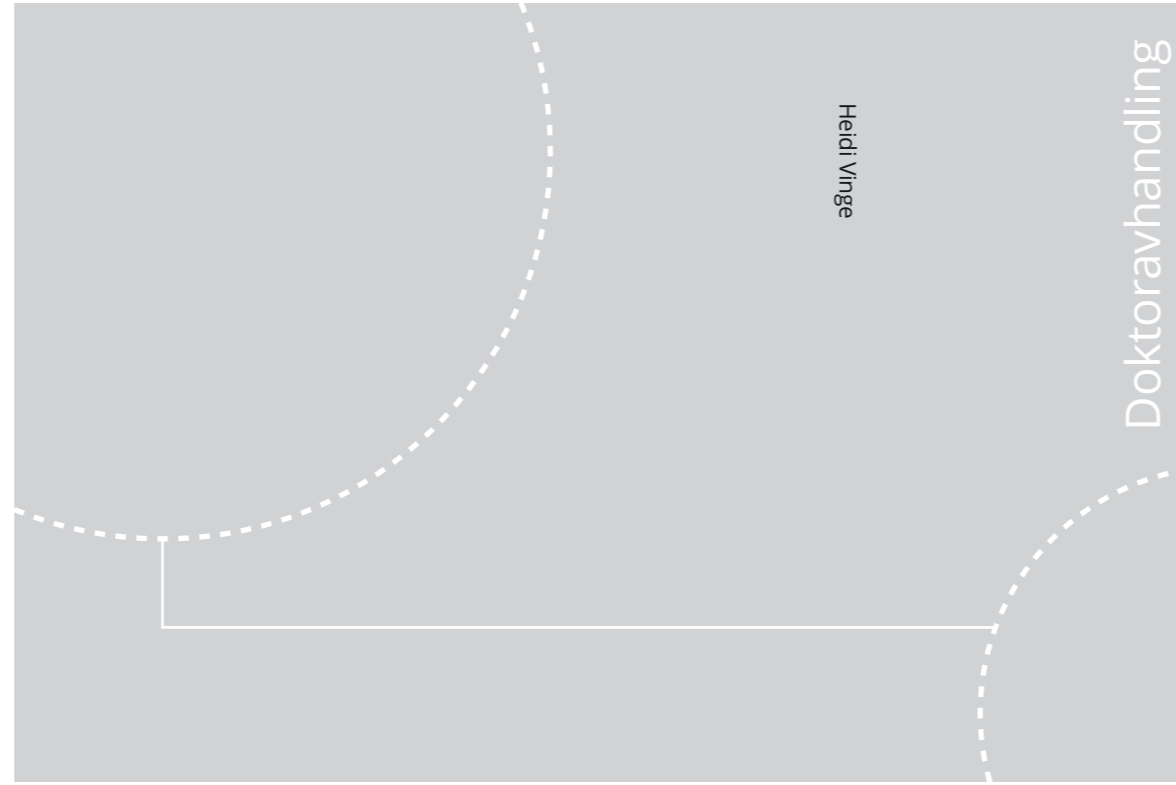


ISBN 978-82-326-4500-8 (trykt utg.)
ISBN 978-82-326-4501-5 (elektr. utg.)
ISSN 1503-8181



Doktoravhandling ved NTNU, 2020:74

Heidi Vinge

Jordvernets vilkår – mellom verdier og verdi

En empirisk studie av mening, kunnskap og makt i planlegging og politikk

Doktoravhandling ved NTNU, 2020:74

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Avhandling for graden
philosophiae doctor
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

 **NTNU**
Kunnskap for en bedre verden

 NTNU

 **NTNU**
Kunnskap for en bedre verden

Heidi Vinge

Jordvernets vilkår – mellom verdier og verdi

En empirisk studie av mening, kunnskap og makt i planlegging og politikk

Avhandling for graden philosophiae doctor

Trondheim, mars 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

NTNU

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Avhandling for graden philosophiae doctor

Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

© Heidi Vinge

ISBN 978-82-326-4500-8 (trykt utg.)
ISBN 978-82-326-4501-5 (elektr. utg.)
ISSN 1503-8181

IMT-rapport 2020:74

Doktoravhandlinger ved NTNU, 2020:74

Trykket av NTNU Grafisk senter

Forord

Avhandlingen er skrevet som del av forskningsprosjektet «*FORFOOD - Frogs, fuel, finance or food? Culture, values, ethics and politics in management of agricultural land*» ved Ruralis – Institutt for rural- og regionalforskning. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd sitt forskningsprogram SAMKUL.

Takk til intervjupersonene som har gitt av sin tid. Takk til veilederen min Bente Rasmussen, for ditt analytiske blikk og rolige rettleiding gjennom prosessen. Takk til biveileder Reidar Almås, for entusiasme og heiging. En særlig takk går til Hilde Bjørkhaug, som har vært både prosjektleder for forskningsprosjektet og biveileder for avhandlingen, og har delt raust av erfaringer fra både forskningsverdenen og livet. Takk også til alle dere andre på FORFOOD-prosjektet, og særlig til medforfatterne mine Siri og Katrina, for engasjement, råd og fine samtaler.

Høstsemesteret 2015 var jeg så heldig å få tilbringe ved Food Issues Research Group ved University of Waterloo i Ontario, Canada. Takk til gode kollegaer på stipendiatkontoret for å gitt meg et internasjonalt perspektiv på landbruksforskninga, og til Bruce Muirhead og Sandy Bair, for at vi fikk låne både hjemmet og lokalsamfunnet deres i Elmira. Dette gjorde oppholdet uforglemmelig.

Avhandlingsarbeidet har blitt til i et sosialt og faglig fellesskap med gode kollegaer ved Ruralis. Hver og en av dere har hatt stor betydning underveis i prosessen. Takk for praten, for mulighetene, og for å ha vist vei i dag-til-dag-arbeidet som utgjør en forskerhverdag. Marit S. Haugen og Frode Flemsæter fortjener en ekstra takk for å ha lest og kommentert på hele avhandlingen. En særlig takk går også til ledelsen, for forståelse og støtte gjennom oppturer og nedturer.

Avhandlingsarbeidet hadde ikke vært mulig uten tålmodighet på hjemmebane. Thomas har vært en uvurderlig støtte hele veien. Takk! Iver, du er min store inspirasjon. Endelig er boka til mamma ferdig. Takk til pappa, til storesøster Unn Tove, Mariann, Espen og vennene mine. Til mamma, skulle ønske du kunne være her. Denne avhandlingen er til deg.

Trondheim, desember 2019

Heidi Vinge

Sammendrag

Avhandlingen «Jordvernets vilkår – mellom verdier og verdi. En empirisk studie av mening, kunnskap og makt i planlegging og politikk» er en artikkelsamling bestående av fem artikler og en innledning som binder artiklene sammen. Artiklene bygger på undersøkelser av jordvern i fire case: 1) Det historiske jordvernet i jordloven og endringer i denne, 2) jordvernet i kommuneplan Trondheim, som er avhandlingens dybdestudie, 3) jordvernets suksesshistorie Toronto som kontrastcase, og 4) jordvernet i organisasjonssfæren på nasjonalt nivå i Norge. Avhandlingen er en blanding av empiriske artikler, og en redegjørelse for hvordan vi kan tenke bredere om de prosessene som studeres.

Prosjektet utviklet seg fra en undring over en polarisert jordverndebatt, og har ledet meg til å dykke ned i jordverndiskursen på ulike arenaer, på leting etter jordvernets vilkår. Jeg går inn i det konkrete og empiriske, og beskriver jordvern som et situert fenomen. Formålet har vært å identifisere meningsskaping om jordvern, og hvordan ulike typer kunnskap virker i ulike situasjoner og på ulike arenaer.

Menneskers arealforbruk anses å være den største trusselen mot tap av økosystemtjenester på kloden (IPBES 2018). Til tross for at Norge har en av verdens strengeste lovverk i jordloven (1995) og konkretisering i målet om jordvern, er matjord utsatt for nedbygging i kommunenes rullinger av kommuneplaner. Riksrevisjonen (2007) har karakterisert arealutviklingen i Norge som lite bærekraftig, og i for stor grad styrt av private interesser, noe som også ser ut til å gjelde i flere EU-land (Oliveira og Hersperger 2018).

Begrepet jordvern står i sentrum for studien rent metodisk. Prosjektet ble etter hvert en studie av jordvernet på politiske og planfaglige arenaer. Avhandlingen tematiserer hvordan kunnskap etableres og brytes i møtet mellom arenaer, der begrepet «jordvern» åpner og lukker ulike diskurser. Kamp om ressurser er et sentralt tema i sosiologisk teori og forskning. I min studie, handler mye av kampen om å definere sannheten. Denne kampen foregår innenfor større, overordnede førende tanke-systemer på samfunnsnivå, diskurser, som definerer hva som er de viktigste problemene, og om hvilke løsninger som er gyldige på disse problemene. Jeg identifiserer også språklige handlinger som på ulike måter orienterer seg mot atferden til andre aktører ulike steder i jordpolitikkfeltet. Mange av handlingene handler om å søke å definere virkeligheten for å oppnå ulike mål.

Jordloven forbyr i utgangpunktet å bruke matjord til andre formål, utenom i «særlige tilfeller» (Jordlova §9). Hva som regnes som «særlige tilfeller», er sosialt skapt. Disse særlige tilfellene defineres i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplaner. Kommuneplanens arealdel er både et dokument, et kart og en prosess, men også en styringsteknologi (Foucault 2002), som legger rammer for fordeling av ressurser. Planen beskriver hvilke områder en kommune i framtiden skal bruke til ulike samfunnsformål som boliger og infrastruktur, natur og landbruk. Beslutninger gjennom planer kan oppfattes som styrbart, teknokratisk, rasjonelt og demokratisk (Flyvbjerg 1991). Mine funn tyder på at det norske verneinstituttet undervurderer hvor sentralt både diskurser og virkelighetsforståelser er i politikutformingen om disse arealene.

Avhandlingen gjør en samfunnsdiagnose av vilkårene for forvaltning av jordvern som eksempel på en verdi i dagens samfunnsorden. I avhandlingen identifiserer jeg opplevde handlingsbetingelser, diskursers kraft og rasjonalisering som maktmekanisme. Jeg beskriver hvordan nedbygging av matjord framstod som gyldig og meningsfylt for lokalpolitikere i den situasjonen som studeres, og hvordan planleggeres kunnskapsgrunnlag ble satt til side. Jeg identifiserer særlig hvordan utbyggers kunnskapsgrunnlag så ut til å få en sentral rolle ved å snakke ut fra hegemoniske diskurser og den situasjonen som politikerne befant seg i.

English summary

The thesis “Farmland preservation – Between values and value: An empirical study of meaning, knowledge, and power in planning and politics” is a collection of five articles and an introduction that binds them together. The articles are based on studies of farmland preservation in four cases: 1) farmland preservation historically in the Land Act; 2) farmland preservation in the Trondheim land-use plan, which comprises the in-depth study of the thesis; 3) the Greenbelt success story in Toronto as a contrasting case; and 4) farmland preservation in the organizational sphere at the national level in Norway. The dissertation is a blend of empirical articles and an account of how we can think more broadly about the processes being studied.

My project evolved from curiosity about a polarized farmland preservation debate and has led me to delve into its discourses in various arenas in search of its societal conditions. I study the concrete and empirical, and I describe farmland preservation as a situated phenomenon. The purpose has been to identify meaning creation in relation to farmland preservation and to understand how knowledge appears to be different in different situations and arenas.

Human land use is considered the greatest threat to loss of ecosystem services on the planet (IPBES 2018). Despite the fact that Norway has one of the world’s most stringent laws in the Land Act (Jordlova 1995) and specifications for the goal of farmland preservation, farmland is subject to conversion in municipality land-use plans. The Office of the Auditor General (2007) has characterized area development in Norway as unsustainable and, to a large extent, governed by private interests, which also appears to be the case in several EU countries (Oliveira and Hersperger 2018).

The concept of farmland preservation is at the center of the study. The project eventually became a study of farmland preservation in political arenas. The dissertation thematizes how knowledge is established and altered in the meeting between arenas, where the concept of “farmland preservation” opens and closes various discourses. The struggle for resources is a central theme in sociological theory and research. In my study, much of the struggle is about defining the truth. This battle takes place within larger, overall societal discourses, which define the most important problems and the solutions to them that are valid. I also identify linguistic actions that, in different ways, are oriented toward the behaviors of other actors in different arenas in the field of farmland preservation policy. Many of the actions are about seeking to define reality in order to achieve different goals.

In principle, the Land Act prohibits the use of farmland for purposes other than agriculture, except in “special cases” (Jordlova §9), which are societally created. These particular cases are defined in the preparation of land-use plans, which is not only a document, a map, and a process, but also a management technology (Foucault 2002), which provides a framework for the distribution of resources. The plan describes which areas a municipality will use in the future for various socially related purposes such as housing, infrastructure, greenspace, and agriculture. Decisions reached through planning can be perceived as controllable, technocratic, rational, and democratic (Flyvbjerg 1991). My findings suggest that the Norwegian farmland preservation institutions may underestimate how central both discourses and understandings of reality are in the policy design in these areas.

The dissertation provides a social diagnosis of the conditions for management of farmland preservation as an example of a value in today’s social order. In the dissertation, I identify perceived conditions of action, the power of discourse, and rationalization as a mechanism of power. I describe how the conversion of farmland to housing appeared to be valid and meaningful for local politicians in the situation being studied, and how planners’ knowledge was set aside. In particular, I identify how the developer’s knowledge base seemed to play a key role in speaking from hegemonic discourse and the situation in which the politicians were positioned.

INNHold

1. INNLEDNING	1
1.1. JORDRESSURSEN OG DENS INSTITUSJONER	4
1.1.1. <i>Jordvernets lovverk</i>	6
1.1.2. <i>Kommuneplanens arealdel som beslutnings situasjon</i>	7
1.1.3. <i>Den norske jordvernpolitikken</i>	8
1.2. INTERNASJONAL FAGLIG DEBATT	10
1.3. NASJONAL FAGLIG DEBATT	13
1.4. MIN TILNÆRMING	15
2. TEORETISK RAMMEVERK: SITUASJONER, DISKURSER OG MENING	17
2.1. SITUASJONSANALYSE SOM METODOLOGI OG FORSKNINGSSTRATEGI	18
2.2. DISKURSER	19
2.2.1. <i>Makt og sannhet</i>	20
2.2.2. <i>Rasjonalisering – aktører som søker å gripe diskursen</i>	22
2.3. MENINGSSKAPENDE OG MENINGSSØKENDE AKTØRER	23
2.3.1. <i>Fortellinger</i>	23
2.4. VITENSKAPSTEORETISK PlassERING	24
3. METODE FOR Å STUDERE DET SITUERTE JORDVERNET	27
3.1. JORDVERNETS SITUASJONER OG ARENAER: ANALYTISKE KART OG VALG AV CASE	28
3.1.1. <i>Kartlegging som synliggjøring av diskurser på tvers av arenaer</i>	28
3.1.2. <i>Innledende observasjon og mediekartlegging</i>	29
3.2. CASE 1: JORDVERNETS HISTORISKE FORANKRING	30
3.3. CASE 2: NEDBYGGINGSVEDTAKET I TRONDHEIM SOM SITUASJON FOR DYBDESTUDIE	31
3.4. CASE 3: «BEST PRACTICE»-JORDVERN? TORONTO SOM KONTRASTCASE	32
3.5. CASE 4: ORGANISASJONENES DISKURSER, OPPLEVD MULIGHETSROM OG NAVIGERING FOR PÅVIRKNING	33
3.6. INTERVJU OG TEKSTER – AVHANDLINGENS DATAMATERIALE	34
3.6.1. <i>Jordvernets tekster</i>	34
3.6.2. <i>Jordvernets aktører</i>	35
3.7. ANALYSESTRATEGI	37
3.8. VURDERING AV DATAENES KVALITET	39
3.8.1. <i>Troverdighet</i>	40
3.8.2. <i>Bekreftbarhet</i>	40
3.8.3. <i>Overførbarhet</i>	41
3.9. DEN SITUERTE FORSKEREN	42
4. PRESENTASJON AV ARTIKLENE I AVHANDLINGEN	44
4.1. <i>Artikkel 1: Food security, food sovereignty, and the nation-state. Historicizing Norwegian Farmland Policy</i>	45
4.2. <i>Artikkel 2: Farmland conversion to fight climate change? Resource hierarchies, discursive power and ulterior motives in land use politics</i>	45
4.3. <i>Artikkel 3: Det som teller eller det som kan telles? Rasjonalisering av kunnskap som maktmiddel i arealpolitikken</i>	47
4.4. <i>Artikkel 4: 'Jordvern' as a situation of action – the material and non-material forces shaping the protection of farmland in Norway</i>	48
4.5. <i>Artikkel 5: From agri-culture to agri-nature: New alliances for farmland preservation in Norway</i> ..	49
5. DISKUSJON – AREALPOLITIKK OGSÅ FOR DET SOM TELLER ELLER KUN FOR DET SOM KAN TELLES?	51
5.1. POLITIKERE OG KOMMUNER KONSTITUERES SOM INTERESSENER	52
5.2. VEIER TIL MAKTTIL – UTBYGGINGSINTERESSER RASJONALISERES SOM KLIMAARGUMENTER	53

5.3.	SITUERTE AKTØRER MELLOM VERDIER OG VERDI	54
6.	REFERANSER	56
7.	ARTIKKEL 1: FOOD SECURITY, FOOD SOVEREIGNTY, AND THE NATION-STATE: HISTORICIZING NORWEGIAN FARMLAND POLICY	66
8.	ARTIKKEL 2: FARMLAND CONVERSION TO FIGHT CLIMATE CHANGE? RESOURCE HIERARCHIES, DISCURSIVE POWER AND ULTERIOR MOTIVES IN LAND USE POLITICS	88
9.	ARTIKKEL 3: DET SOM TELLER ELLER DET SOM KAN TELLES? RASJONALISERING AV KUNNSKAP SOM MAKTMIDDEL I AREALPOLITIKKEN	113
10.	ARTIKKEL 4: 'JORDVERN' AS A SITUATION OF ACTION - THE MATERIAL AND NON-MATERIAL FORCES SHAPING THE PROTECTION OF FARMLAND IN NORWAY	132
11.	ARTIKKEL 5: FROM AGRI-CULTURE TO AGRI-NATURE: NEW ALLIANCES FOR FARMLAND PRESERVATION IN NORWAY	155
VEDLEGG	1
	FORESPØRSEL OM DELTAGELSE I FORSKNINGSPROSJEKTET FORFOOD: KULTUR, VERDIER, ETIKK OG POLITIKK NÅR MATJORD FORVALTES	1
	REQUEST FOR INTERVIEW AS PART OF RESEARCH PROJECT FORFOOD: CULTURE, VALUES, ETHICS AND POLITICS IN MANAGEMENT OF AGRICULTURAL LAND	2
	INTERVJUGUIDE NORGE	3
	INTERVIEW GUIDE GREENBELT	4

1. Innledning

Jeg var fersk ansatt som forskningsassistent på instituttet som jeg fortsatt jobber på, men som da het Norsk senter for bygdeforskning. Instituttet hadde samlet forskerne sine for å prate om hva som ville bli viktige forskningsspørsmål i årene framover. De ulike forskerne kom med ideer på post-it lapper og i notatblokkene. En kollega hadde en idé. «Jordvern!», sa han, bare. Da han startet å prate om dette, ble han raskt engasjert. Jeg skjønnte ikke så mye av fagbegrepene, tall og kart, men jeg så at dette var viktig for ham. Han hevet stemmen, ble alvorlig, pratet forttere. Etter hvert ble han smått fortvilet. Jeg hadde ikke helt klart for meg hva jordvern egentlig var for noe. For meg var det på det tidspunktet ikke annet enn et begrep jeg hadde hørt blitt utskjelt av en bekjent over hvordan Fylkesmannen hadde stoppet henne i å få fradelt ei tomt på heimgården, der hun ville bygge hus til familien. Venninna mi var fortvilet over makten til jordvernet, mens min kollega var fortvilet over maktesløsheten ved det samme begrepet.

I min nysgjerrighet begynte jeg å lese mer om dette begrepet. Det dukket opp i aviser, og på landbruksnettssidene jeg som nyansatt bygdeforsker nettopp hadde startet å følge med på. Jordvern stopper boliger, leste jeg i avisen. Det virket jo dumt, for boliger er bra. Landbruksdirektøren var for jordvernet. Senterpartiet likeså. Bondelaget i særdeleshet. Her hadde vi ei gruppe som var overbevist om jordvernets viktighet, mens ei anna gruppe snakket lite fint om det. Begge grupper virket like overbeviste om at sin forståelse var den riktige. I tillegg tenkte jeg at argumentasjonen til de to ulike måtene å snakke om jordvern på, begge ga mening og hang på grep. Jeg observerte konsistente argumentasjonsrekker, logiske slutninger og viktige konsekvenser som ble framhevet. Jeg observerte altså jordvern som et fenomen det ble pratet mye om i enkelt kretser, som var konfliktfylt og som både virket å være regulert av institusjoner, handle om kunnskap og skape følelser. Jeg observerte utsagn som uttrykte frustrasjon og sinne over jordvernets svake stilling på den ene siden, og på den andre siden utsagn om at jordvernet står i veien for andre verdier. Dette pirret min sosiologiske nysgjerrighet så mye at jeg i dag har endt opp med å skrive ei doktoravhandling om emnet,

Målet med avhandlingen har vært å utforske sosiale forutsetninger for forvaltning av matjord i Norge. Avhandlingen gjør en analyse av jordvern som situert fenomen. Avhandlingen bidrar med en analyse av jordvernet på ulike arenaer, i spesifikke tider, og innenfor og i relasjon med ulike diskurser. Avhandlingen handler om også på et mer generelt nivå om

kunnskapsproduksjon i politikk, og om maktpraksiser i planprosesser. Særlig gir avhandlingen en empirisk studie av makt og maktmidler i prosessen med å endre et område fra landbruksformål til boligformål i en kommunal arealplan.

Flere globale utviklingstrekk er viktige for de norske problemstillingene om dyrkajord som blir omgjort til andre formål enn matproduksjon. Disse utviklingstrekkene påvirker og utfordrer det etablerte matsystemet på ulike måter. Et matsystem defineres som «alle elementene og aktivitetene som er relatert til produksjon, bearbeiding, distribusjon, tilberedelse og konsum av mat, samt konsekvensene av disse aktivitetene, inkludert sosio-økonomiske og miljømessige konsekvenser» (HLPE 2017:xx). Klimaendringene er en av de største utfordringene dagens matsystem står overfor. I et mer ekstremt klima vil matproduksjonen bli mer sårbar, samtidig som en økende befolkning vil ha større behov for mat. Intensiv bearbeiding av jord for økt produktivitet, har ført til utarming av jord og tømming av grunnvannsressurser (Powlson et al. 2011), og på verdensbasis går mer enn ti ganger størrelsen av Norges jordbruksareal tapt til ørkenspredning hvert år (Nibio 2017). Store områder tapes hvert år til urbanisering når stadig flere mennesker vil bo i by. Bybefolkningen er forventet å omlag doble seg innen 2030, fra 2,6 milliarder i 2000 til 5 milliarder, mens det urbaniserte arealet er forventet å tredoble seg i den samme perioden (Seto et al. 2011). Det internasjonale naturpanelets siste rapport, pekte på menneskers arealforbruk som den viktigste årsaken til tap av naturmangfold og ødeleggelse av økosystemer (IPBES 2018). Bevaring av matjord er i dette perspektivet en forutsetning for å nå flere av FNs bærekraftsmål (Keesstra et al. 2016).

Matjord er sentralt i matsystemet i hvordan den gjør det mulig å dyrke mat, opprettholde biodiversitet og økologisk mangfold, binde vann og karbon (Jenny 1941), og samtidig drive næring og skaffe inntekter for gårdbrukeren. Byvekst med nedbygging av matjord har fått større oppmerksomhet i forskningslitteraturen det siste tiåret (Se for eksempel Cadieux et al. 2013, Daniels 2010, Darly og Torre 2013, Gant et al. 2011, Gennaio et al., 2009, He et al. 2013, Jiang og Seto 2013, Nixon og Newman 2016, Paül og Mckenzie 2013, Perinn 2013, Ronchi et al. 2019, Slätmo 2014, Tan et al. 2009). Urbanisering har tradisjonelt vært forbundet med en økning i levestandard for de fleste, men også til slumområder. Den romlige spredningen av boliger har også flere negative effekter. I tillegg til at matjord og natur går tapt (Johnson 2001), så øker bilbruken (Bart 2010, Zhao 2010) og folkehelsen blir dårligere (Frumkin 2002). I tillegg fører byspredning til at offentlig infrastruktur som vei, vann og

kloakk blir mer kostbar (Carruthers og Ulfarsson 2003, Speir og Stephenson 2002), og flomfaren øker (Liao et al. 2016). Matforsyningsberedskapen blir også truet, noe som aktualiseres med klimaendringer (Botnan 2015), og endret trusselbilde i verden (Vedum og Sunde 2013). I Europa går 2500 dekar dyrka mark tapt til nedbygging hver dag, en utvikling som har pågått siden etterkrigsårene (Nibio 2017).

Mitt prosjekt er forankret i denne problematikken, den norske diskursen om nedbygging som et opplevd samfunnsproblem, med et formål om å forstå hva det er som gjør at jord bygges ned, til tross for at viktigheten av jordvern har blitt understreket nylig både i Stortinget (Prop. 127 S (2014–2015) og Prop. 1 S (2018–2019)), og av Riksrevisjonen (2018). I prosessen med å forsøke å finne ut av dette, har jeg også fått kunnskap om samfunnsmessige utfordringer knyttet til fenomenet makt. Casen for avhandlingen er derfor jordvern, men det sosiologiske fenomenet den særlig beskriver, er diskursiv makt i en arealplanprosess.

Ganske sent i doktorgradsløpet, møtte jeg begrepet rasjonalisering i arbeidene til Bent Flyvbjerg (1991, 2002) om Aalborgs byutviklingsplan. Hans beskrivelse av forholdet mellom kunnskap og makt, resonerte veldig med mine funn fra Trondheim. Flyvbjerg viste hvordan diskurser og interesser samvirket i prosessen med å gi en viss type kunnskap status som gyldig. Mektige aktører brukte sine relasjoner og sin posisjon til å knytte diskursen om Aalborgs framtid til førende strømninger om bilbruk og næringslivets kår, og Flyvbjerg viste hvordan en *rasjonalisering* av bilens betydning for byens næringsliv, vant kampen om definisjonsmakten i arealpolitikken. Planer og planlegging forstås gjerne som en teknisk-rasjonell øvelse, men Flyvbjerg (1991) viste hvordan planlegging også handler om makt, en makt som ikke er åpenbart synlig, der mektige aktører arbeidet for å få et utfall som tjente dem til å framstå som rasjonelt for politikerne som skulle bestemme.

«Kunnskap om det fenomenet som bestemmer hvilken kunnskap som får telle som viktig, er minst like viktig som kunnskapen i seg selv» (Flyvbjerg 2002:354, min oversettelse)

Arealplanleggingen i Norge kan sies å ha endret karakter fra en faglig byplanlegging, til en politisk styrt samfunnsplanlegging hvor ulike sektorinteresser skal koordineres og samordnes (Falleth og Saglie 2012b). I teorien er det et sterkt ideal at planlegging skal baseres på kunnskap og rasjonalitet (Habermas 1992, Healey 1996). Et syn på planinstituttet som

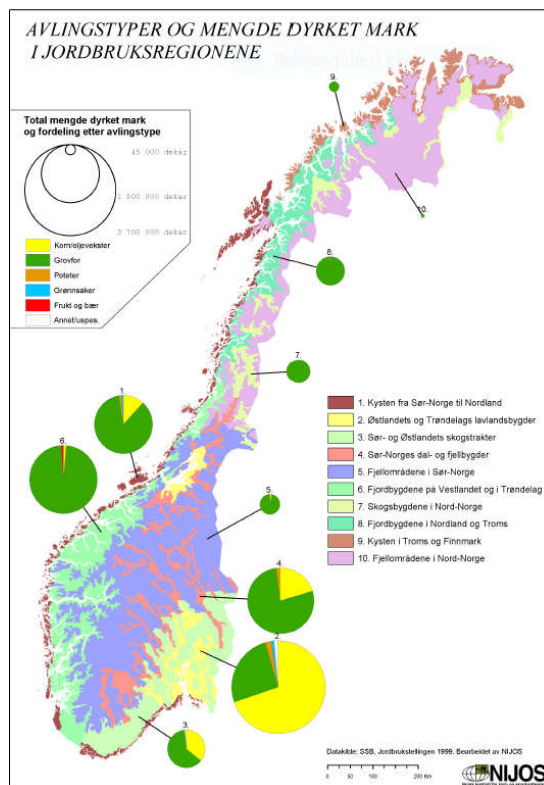
objektivt, teknisk og rasjonelt, skjuler imidlertid makt, og Flyvbjerg (2002) sin påstand er at det er i de mektiges interesse at denne oppfatningen opprettholdes.

Kampen om jordvernet i planprosessene adresserer også et mer overordnet fenomen, nemlig kampen mellom verdi og verdier, mellom det som kan prises økonomisk, og det som ikke kun kan måles i penger (Miller 2005). Mitt bidrag er en studie av denne kampen slik den foregår i en del av offentlig forvaltning, nemlig arealpolitikken. Troen på at man både kan og må måle for å få best resultat, er en del av en større trend i samfunnet som har utviklet seg de siste tiårene, med markedsrettet styring av offentlig forvaltning (Christensen og Lægreid 2001). I stedet for å ha fokus på verdier, kan oppmerksomheten i større grad bli rettet mot verdi, både i sjargong og språk, men også i form av styring via måleindikatorer som enklere kan kvantifiseres og sammenlignes (Larsen og Røyrvik 2017). Denne innretningen av forvaltningen, kan åpne en vei til makt for aktører som rasjonaliserer et ønsket utfall i tråd med det som regnes som verdifullt i måle- og inntektssystemene (Flyvbjerg 1991).

1.1. Jordressursen og dens institusjoner

Jord som er egnet for å dyrke mat er en begrenset ressurs som det tar tusenvis av år med komplekse geologiske og biologiske prosesser å danne (Jenny 1941). Jorda er fornybar hvis den forvaltes på en bærekraftig måte, men hvis den legges under asfalt, er den tapt for all framtid (Powlson et al. 2011). Matjord kan slik betegnes som det ressursøkonomer kaller en stock-ressurs; ressursen er dannet over millionvis av år, slik at forbruk av denne vil gjøre at det til slutt blir helt tomt (FAO 2015). Det er i dette perspektivet at vern av matjord blir relevant. Når vi vet at mye god matjord ligger der byene vokser, ser vi potensialet for konflikt. På alle kontinenter strømmer det nye innbyggere til byene, mens befolkningsveksten på landsbygda stagnerer (United Nations 2019). Dermed forsvinner stadig mer matjord til urbane formål som boliger og veiutbygging. Med urbanisering og befolkningsvekst i byområdene, kommer også etterspørsel etter boliger og infrastruktur. Dette er legitime interesser, lokalsamfunn som får flere innbyggere trenger både flere boliger, skoler, idrettshaller og veier, og noen ganger kan det være at matjorda skal brukes til disse funksjonene. Byer som vokser utover sine omland kan samtidig skape utfordringer for flere samfunnsmessige verdier. På engelsk har byspredning fått et eget begrep, «sprawl», som betyr at byenes romlige areal øker mer enn befolkningsveksten skulle tilsi, noe som tidlig ble tydelig i USAs arealkrevende villaområder (Harris og Ullman 1945). Da handlet det om en romlig spredning som ble selvfølgeliggjort og ikke stilt spørsmål ved.

I Norge har vi lite jordbruksjord per innbygger og som andel av totalarealet. Mens skog og utmark utgjør 70 prosent av landarealet vårt, utgjør matjord i overkant av tre prosent (Gundersen et al. 2017).¹ Denne lave andelen er overraskende for mange, siden de største jordbruksområdene med den beste jorda ligger rundt de tett befolkede områdene på Østlandet, i Rogaland og i Trøndelag. Det er store forskjeller mellom arealene som går inn under betegnelsen dyrka jord, fra høykvalitets matkornjord i de beste klimasonene, til innmarksbeite i de dårligste klimasonene (Fadnes et al. 2017). Norge har lite areal i reserve som er godt egnet til å produsere matkorn, og det meste arealet i de beste klimasonene er allerede tatt i bruk (St.mld 9 (2011-2012)). Avhandlingens sentrale case er Trondheim kommune, der dyrkamarka i det bølgende leirbakketerrenget, omtales som noe av landets beste jordbruksområder (Puschmann 2005).

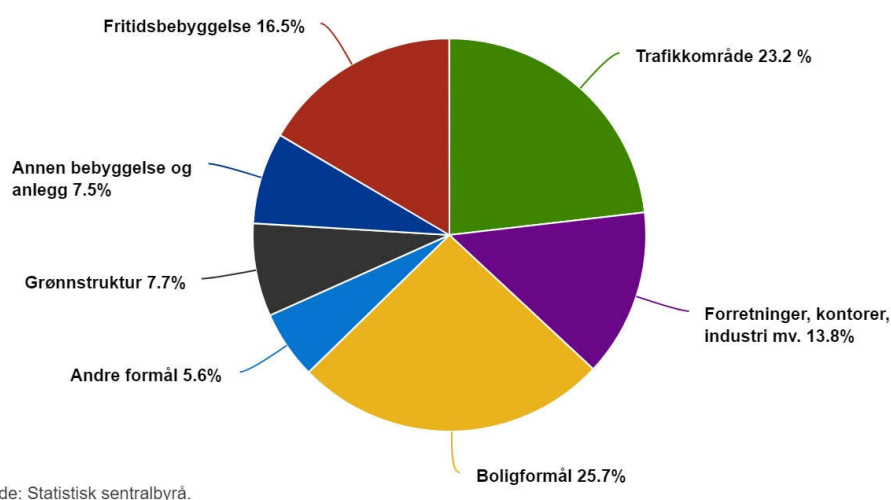


Figur 1: Kart over jordbruksområdene i Norge, der størrelsen på sirkelen viser mengde, gul korn og grønn grovfôr. Kilde: Puschmann et.al 2004.

¹ Norges landareal er 304 280 km², og 11,1 millioner dekar var jordbruksareal i 2016 (Gundersen et.al 2017)

1.1.1. Jordvernets lovverk

Norge har, sett i en internasjonal sammenheng, strengt nasjonalt vern av jord. Å benytte den jorda som er egnet til å dyrke mat på, til noe annet enn landbruk, er i utgangspunktet forbudt. Jordlova (1995) §9 sier at «Dyrka jord må ikke brukes til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon». Den norske jordloven gir rom for unntak «dersom det etter ei samla vurdering av tilhøva finn at jordbruksinteressene bør vika». Her kommer plan- og bygningsloven (2008) inn, som regulerer arealbruk og planlegging. Loven pålegger alle kommuner å utarbeide en arealdel i Kommuneplanen, der det skal redegjøres for framtidige arealbehov (pbl §11-5). Plan- og bygningsloven §3-1 nevner jordvern som et av flere viktige generelle hensyn som skal tillegges vekt. Loven angir seks ulike arealkategorier, og matjord går inn under kategorien «landbruks-, natur-, friluftsliv- og reindriftsområder» (LNF-R), som blant annet har som formål å sikre landbrukets ressursgrunnlag. Begrepet omdisponering av matjord brukes når et areal endrer arealbrukskategori fra LNF-R, til en av de andre kategoriene. Mest typisk er endring til kategorien «bebyggelse og anlegg», eller «samferdsel og teknisk infrastruktur». Et viktig poeng for praktiseringen av jordvernet, er at dersom et område vedtas endret fra LNF-R til et annet formål etter plan- og bygningsloven, gjelder ikke lenger forbudet mot omdisponering i jordloven (Bjørnstad 2014).



Figur 2. Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord til andre formål enn landbruk. 2017. Prosent.

1.1.2. Kommuneplanens arealdel som beslutningssituasjon

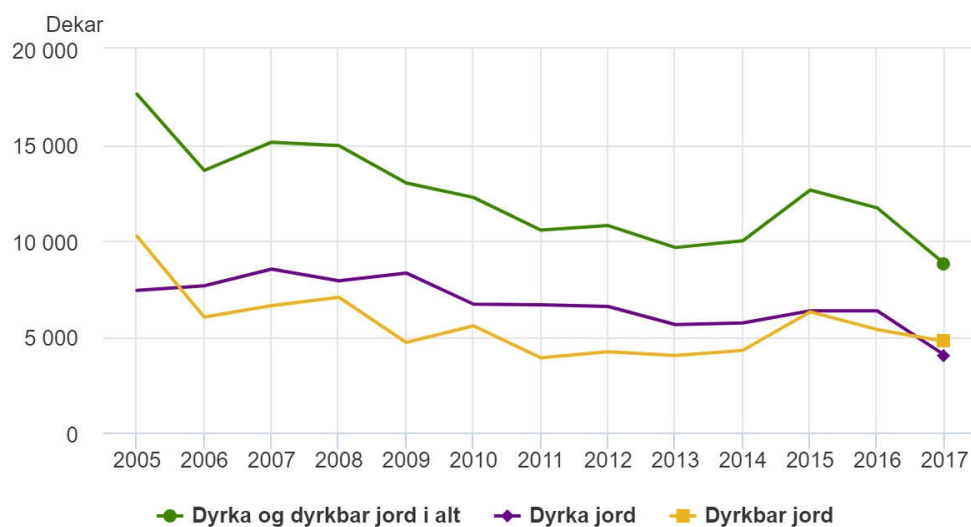
Planlegging er statens forsøk på å styre samfunnets arealbruk for å sikre verdifulle fellesskapsverdier som natur og landbruk, og unngå negative konsekvenser av bosetning og næringsutvikling. Møtet mellom ulike forvaltningsnivåer i arealpolitikken kan føre til sektorisering, med ulike rasjonaliteter i de ulike sektorene. En av begrunnelsene for at myndigheten til å beslutte over arealdisponering ligger på det lokalpolitiske nivået, er at man skal unngå at enkelte sektorhensyn får for stor makt (Jakheln 1974). I dagens modell skal det planfaglige fagorganet utrede ulike alternativer på forhånd, før politikerne gjør avveining mellom ulike hensyn.

Alle kommuner er forpliktet til å utarbeide en arealdel i kommuneplanen «som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk», etter plan- og bygningslovens § 11-5. I arealdelen skal det komme fram hvilke arealer som kommunen i de neste årene ønsker å bruke til ulike formål. Det er lokalpolitikere som vedtar arealplanene. Samtidig er det flere måter regjeringen kan påvirke kommunenes jordvernpolitikk på. Brev til kommunene fra relevante statsråder, rundskriv og temaveiledere gir viktige føringer til det kommunale nivået om regjeringens ønskede politikk på jordvernfeltet. I tillegg har også innsigelsesinstituttet vært viktig for å sikre nasjonale interesser og mål i lokal politikktutforming.

Regjeringen Stoltenberg la opp til en aktiv bruk av innsigelsesinstituttet, mens regjeringen Solberg har ønsket å styrke det lokale selvstyret, og har derfor mindre bruk av innsigelsesinstituttet som mål, noe som har blitt uttalt i brev og rundskriv til kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Andre rammevilkår som kan ha hatt betydning i jordvernsaker, var da Regjeringen Solberg flyttet avgjørelsesmyndigheten i innsigelsessaker fra Miljødepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ser vi på statistikken, har antall innsigelsessaker som har blitt behandlet på departementsnivå gått kraftig ned etter Regjeringen Solberg tok over i 2013 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019) I en gjennomgang av dagens praktisering av innsigelsesinstituttet er Riksrevisjonen kritisk til hvorvidt nasjonale og vesentlige regionale interesser blir tilstrekkelig ivarettatt med dagens innstramming av antall innsigelser (Riksrevisjonen 2019).

1.1.3. Den norske jordvernpolitikken

Jordvernpolitikken har gjerne kommet i fokus politisk etter perioder med arealsløsning. Etterkrigsårenes samfunnsoppbygging krevde stort forbruk av dyrkajord (Låg 1957), men det var først som del av 1970-tallets økte fokus på byplanlegging og miljø at jordvern virkelig ble satt på den politiske dagsordenen (Stigen 2002). Utover 1970-tallet ble nedbygging av matjord sett på som et så alvorlig samfunnsproblem at det krevde tiltak i forvaltningen (Breirem 1974). Et territorielt oppbygd planapparat kom med bygningsloven av 1965, mens først i 1975 ble omdisponering av dyrkajord gjort til en sak i det politisk-administrative systemet med endringer i jordloven (Amdam 1983). Omdisponeringen av matjord ble med dette redusert fra 20.000-25.000 dekar årlig rundt 1970, til 8000-10.000 dekar årlig ti år senere (ibid.) Måten vern av jord fungerte på i denne perioden, bidro imidlertid flere steder til utvikling av såkalte satellittbyer, noe som senere har blitt kritisert for å ha betydd en mer omfattende infrastrukturutvikling, økning i biltransport og tilhørende utslipp (Langdalen 1994, Aall 2011, Falleth 2011). Økt urbanisering, økonomiske konjunkturer og internasjonalt fokus på overproduksjon og miljøproblemer fra landbruket på 1980- og 1990-tallet, førte til en svekkelse av bevaringsargumentet (Stigen 2002).



Kilde: Kommunal forvaltning av landbruksarealer, Statistisk sentralbyrå.

Figur 3. Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord til andre formål enn landbruk.

Dagens norske jordvernpolitikk har holdt stand gjennom skiftende regjeringer, og hviler på et halveringsmål for nedbygging som ble formulert i 2004 av regjeringen Bondevik II. Slik kan vi si at styring etter *tallmål* har vært viktig også i jordvernpolitikken. Bakgrunnen for målet var at forut for 2004 hadde det i en tiårsperiode vært et relativt høyt forbruk av dyrkamark til utbygging. I overkant av 5 prosent av den totale jordressursen i landet ble bygd ned fra 1949 til 2005 (Landbruks- og matdepartementet 2008). Målet fra Regjeringen gikk ut på å halvere den årlige omdisponeringen av matjord innen 2010. Det ble satt et mål om å ikke bygge ned mer enn 6000 dekar årlig, noe som utgjorde halvparten av den gjennomsnittlige omdisponeringen av dyrka mark i perioden fra 1994-2003 (jf. Meld. St. 9 (2011-2012) Landbruks- og matpolitikken).

“Irreversibel avgang av produktivt areal” ble også tatt inn som en av bærekraftsindikatorerne i Nasjonalbudsjettet i 2008 (Stortingsmelding 1 (2007-2008)). De siste årene har likevel Kommunal- og moderniseringsdepartementet gitt dispensasjon til nedbygging på høykvalitets jord i flere saker som de har fått til behandling etter at de tok over ansvaret for innsigelser i plansaker etter regjeringsskiftet i 2013 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Dette har vakt reaksjoner både i sivilsamfunnet og i politikken, og i 2015 vedtok Stortinget, etter forslag fra partiet Venstre, en nasjonal jordvernstrategi for å bøte på utviklingen (Prop. 127 S (2014–2015)). I samband med denne prosessen, ble jordvernmålet skjerpet, til et tak på 4000 dekar nedbygging årlig (Regjeringen 2019). Vi kan si at kvoten samfunnet gir seg selv til nødvendig nedbygging, ble minsket. I tillegg ble det i 2017 gjort en endring i plan- og bygningsloven paragraf 19-2, der jordvern ble nevnt som noe det skulle tas særlig hensyn til ved dispensasjon. I 2018 krevde også stortingsflertallet, etter forslag fra Miljøpartiet De Grønne og Senterpartiet, mer konkrete virkemidler for å hindre nedbygging. Regjeringen svarte på dette i forbindelse med framleggelsen av Statsbudsjettet for 2019 i en oppdatert jordvernstrategi, som likevel hadde få konkrete forpliktende virkemidler (Prop. 1 S (2018–2019)). De nyeste tallene fra KOSTRA viste at nedbyggingen i 2018 var på 3700 dekar dyrka jord, altså lavere enn det vedtatte jordvernmålet (Regjeringen 2019).

Gjennomgangen overfor viser at fokuset på halveringsmålet har vært sentral i den norske politikken om jordvern. En slik kvotepolitikk er særnorsk, men andre land har andre virkemidler og ordninger for jordvern, noe jeg vil vise i kapittel 1.2.

1.2. Internasjonal faglig debatt

Ulike land har ulike institusjonelle ordninger for å bevare jord, som alle befinner seg et sted mellom marked og offentlig forvaltning. Europeiske land angriper jordvernproblematikken nesten utelukkende gjennom lovverk og plansystemet (Gant et al. 2011, Koomen et al. 2008, Kerselaers et al. 2013), mens i USA er forvaltning av jord en blanding av statlige reguleringer, og markedsbaserte insentiver og ordninger (Gustanski og Squires 2000, Kaplowitz et al. 2008, Thompson og Prokopy 2009).

En nylig litteraturgjennomgang hevder at det finnes få studier av hvilken politikk det er som gir mest bærekraftig forvaltning av jordressurser (Juerges og Hansjürgens 2016). Deres avgrensning til «soil governance» fanger imidlertid opp mest politikk om jordhelse og andre miljøaspekter. De går derfor glipp av den store mengden litteratur om jordvernet i offentlig forvaltning, der begrepet «farmland preservation» gjerne brukes for å betegne jordvern (Alterman 1997, Bunce 1998, Nixon og Newman 2016, Skog og Steinnes 2016).

Jord knyttes ofte til spørsmål om nasjonal suverenitet (Montanarella og Alva 2015), og det har vært utfordrende å få på plass overnasjonale tiltak (Montanarella og Vargas 2012). Bruk av matjord til urbane formål betegnes som «soil sealing» i EU, og arealplanlegging anses som interne affærer hvert enkelt medlemsland selv skal ta ansvar for. EU-kommisjonen har likevel foreslått indikatorer og milepæler for å redusere nedbyggingspresset på økosystemer (Fritschea et al. 2015), men ikke lyktes med å lage et felles rammeverk for matjord (Ronchi et al. 2019). Nederland har til tross for den høyeste befolkningstettheten i Vest-Europa, lyktes med å opprettholde et stort matjordareal (Tan et al. 2009). Et hierarki av planer på alle administrative nivåer styrer her grønne belter og soner for byutvikling, og fokus på høy tetthet i byutviklingen, har vært spesielt viktig for jordvernet (Koomen et al. 2008).

Verneområdet "Green Heart" ligger mellom storbyene Amsterdam, Rotterdam, Haag og Utrecht, og regnes som en av de mest vellykkede planene for bevaring av matjord i verden (ibid.). Storbritannia verner jord gjennom grønne belter som samlet dekker et område på størrelse med nasjonalparkene, der vern av jord som landskap har vært viktigere enn vern til produksjonsformål (Gant et al. 2011). Ifølge Alterman (1997) er Storbritannia sårbar for endringer i normene om landskapsvern. Selv om de grønne beltene regnes som vellykkede, har jordbruksarealet i det større London-området gått ned med 70 prosent sammenlignet med før det grønne beltet ble innført i 1947 (Gant et al. 2011). Perrin (2013) fant at en karismatisk ordfører med engasjement for lokalt landbruk var avgjørende for vernet i Provence i Frankrike, noe som kan gjøre vernet sårbar. EØS-landet Sveits har siden 1970 hatt en sentral

arealplan som har satt grenser for byutvikling, noe som har vernet jord i byenes randsoner (Gennaio et al. 2009).

Jeg har funnet lite forskning på makt i jordvernprosesser, men generelt ser private interesser ut til å ha fått større innflytelse i planprosesser i flere EU-land (Oliveira og Hersperger 2018). Johansen og Chandler (2015) identifiserte mikropraksiser i planlegging som gjør prosessen sårbar for at de med en klar strategi og som allerede innehar en mektig posisjon, vinner fram på bekostning av andre alternativer. Richardson og Jensen (2003) viste hvordan policydiskursen om mobilitet i EU muliggjorde enkelte arealhandlinger, mens den marginaliserte andre. En studie fra Danmark fant imidlertid at motstridende interesser kan få innflytelse hvis de organiserer seg på en god måte (Pedersen 2010).

USA var tidlig ute med å gi oppmerksomhet til bevaring av jordressursen i statsapparatet, og måten vernet her organiseres som en kombinasjon av statlig og markedsbaserte ordninger, gjør det verdt å vie oppmerksomhet til både nåtidens og det historiske jordvernet i USA. «Nasjonen som ødelegger sin jord, ødelegger seg selv», sa Franklin D. Roosevelt i 1937 (Roosevelt 1937). Foranledningen til dette, var den massive miljøkrisen kjent som The Dust Bowl som raste i Texas, Oklahoma og deler av New Mexico, Colorado og Kansas gjennom hele 1930-tallet. En kombinasjon av tørke og dårlige jordbrukspraksiser forårsaket en rekke sandstormer som tok liv og ødela mulighetene for matproduksjon (Schubert et al. 2004). Lærdommen var at enkeltpraksiser med ensidig fokus på produktivitet, kunne føre til at totalresultatet ble katastrofalt for fellesskapet. Dette førte til en erkjennelse av at myndighetene måtte ta en rolle for å sikre jord som fellesressurs (Lehman 1995). Å hindre at jord blir bygd ned til fordel for andre formål, innebærer et inngrep i eiendomsmarkedet (Nelson 1990). Det offentlige startet å kjøpe ut den dårligste landbruksjorda for at den skulle få hvile og bli sunn igjen. Tiårene etter andre verdenskrig var preget av stort produktivitetsfokus i landbruket. Jordvernsspørsmålet ble ikke sentralt igjen før på 1970-tallet, som en del av et større miljøengasjement med søkelys på klodens begrensede ressurser. I USA var matjord som knapp ressurs implisitt i all kritikk av det eksisterende landbrukssystemet, og diskusjonen om hvordan brødfø en voksende befolkning og en ny interesse for småskala landbruk, løftet fram sosiale og økologiske verdier (Lehman 1995).

USA har i dag flere ulike typer offentlige og markedsbaserte initiativer for bevaring av jord. Det eksisterer derfor også mye forskning som vurderer effektiviteten og legitimiteten til de ulike ordningene, da alle 50 stater har sin unike jordvernpolitikk, og hvert fylke har mulighet

til å lage egne ordninger innenfor dette. Det føderale Conservation Reserve Program (CRP) som betaler grunneieren for å beholde et areal til landbruksformål, har vist å ha stor effekt i å bevare matjord fra byvekst (Johnson og Maxwell 2001). Et lignende prinsipp ligger i det som kalles «Conservation easements», der offentlige eller private fond kjøper rettigheten til jordbruk, og dermed forbyr annen bruk av arealet (Gustanski og Squires 2000). Dette har vist seg effektivt til å hindre boligbygging på matjord i pressområder, og særlig i tilfeller der lokalsamfunnet selv blir involvert i å peke ut områdene som skal bevares (Kaplowitz et al. 2008). Oppkjøp av vernerettigheter hevdes også å gi mer langsiktig bevaring, fordi dette ikke er avhengig av endringer i politiske lederskap (Gorsuch og Scott 2010). En kritikk er imidlertid at dette er kostbart og binder offentlige midler som kunne vært brukt på andre formål (Nixon og Newman 2016). Å betale for at et areal opprettholdes som matjord, anerkjenner uansett markedsdynamikken i byutviklingen (Pfeffer og Lapping 1994).

I Canada er arealbruk et ansvar på provinsnivå (Alterman 1997, Nixon og Newman 2016). Bare 6,5 prosent av arealet i Canada er jordbruksland, og hoveddelen av matproduksjonen finner sted i et belte nær den amerikanske grensen, som også opplever det høyeste befolkningspresset (MacDonald og Keil 2012). I dette området finner vi et eksempel som regnes som vellykket vern av jord, nemlig eksempelet Greenbelt fra Ontario, som også er case i denne avhandlingen. Greenbelt, verdens største permanent bevarte grønne belte, er vedtatt i en egen lov på provinsnivå i Ontario (Greenbelt Act 2005). Den forplikter derfor alle kommunene til å verne arealet innenfor Greenbelt i sine planer. Vernet kombinerer landskapsvern, vassdragsvern, tradisjonelt naturvern og jordvern, men motivasjonen for vernet var å begrense byområdenes romlige spredning (Carter-Whitney 2010). Greenbelt har også har vist seg å tåle endringer i politisk lederskap, men likevel kritiseres politikken for romantisering av landbruksnæringa (Marr et al. 2016) og bevisst abstraksjon for å skjule konflikter (Cadieux et al. 2013).

Det siste tiåret har den kinesiske jordvernsituasjonen blitt satt på dagsorden med flere studier av måten myndighetene flytter bønder med tvang for å utvide de urbane områdene. Kina er et spesielt tilfelle i jordforvaltning, fordi hele landet eies av staten. Kina praktiserer også sterk sentralisert planlegging. Som et av de raskeste urbaniserende landene på jorden, opplever Kina at landets kultiverte areal krymper raskt (Jiang og Seto 2013). Antall landløse bønder forventes å nå 100 millioner innen 2020 (Hui et al. 2013). Landet har innført en rekke rettslige tiltak for å beskytte jordbruksland, med liten suksess (Chen 2007, Lichtenberg og Ding 2008). Formell regulering av jordbruksomregning skjer gjennom Land Use Master Plan

og den årlige arealplanen, men siden etterspørselen etter land er så ekstrem, blomstrer et stort ulovlig marked. Loven som styrer arealbruk er også funnet å være inkonsekvent og forårsaker massive konflikter (Hui og Bao 2013), selv om en casestudie av Huangmei County viser at bevaringspolitikken for matjord har hatt en viss innvirkning på å bremse byenes romlige spredning (He et al. 2013).

Kan så denne litteraturen si oss noe om hva som gir gode vilkår for jordvern? Flere studier foreslår å utvide jordverndebatten fra jordressursen, til det større matsystemet for å sikre gjennomslag og legitimitet (Morgan 2009, Paül og McKenzie 2013, Perrin 2013, Sonnino 2009). Jordvern har flere steder med suksess blitt knyttet til mål om å begrense byenes romlige spredning og bevare naturområder som del av såkalte Grønne belter (Bengston et al. 2004, Cadieux et al. 2013, Daniels 2010, MacDonald og Keil 2012, Marr et al. 2016), men også til matsikkerhet og miljø (Nickerson og Hellerstein 2003). Viktige faktorer i vellykkede verneprosesser har vært medvirkning fra innbyggerne (Koontz 2003, Korferman og Koontz 2003) og en reell inkludering av ulike interessegrupper (Androkovich 2013, Bengston et al. 2004, Darly og Torres 2013, Kerselaers et al. 2013, Westphal 2001). En kritisk faktor er imidlertid endringer i det politiske klimaet (Han og Go 2019).

1.3. Nasjonal faglig debatt

Styring av jordressursen gjennom jordvern er i Norge definert som et statlig ansvar, med kommunene som lokale forvaltere av målet (Skog et al. 2018). Slik er det et eksempel på hvordan fordelingen av myndighet og oppgaver er organisert som et flernivådemokrati (Reitan et al. 2012a). Fra slutten av 1980-årene har markedstenkning inspirert hvordan den norske staten bør styres, noe som har fått stor betydning også for forvaltningspraksisene. Ideen om nyliberalismen innebærer organisering av statlige tjenester etter markedets logikk, sammen med sterk og sentralisert kontroll (Mydske et al. 2007). Disse ideene har til tross for en hensikt om forenkling, også blitt kritisert for å føre til økt kompleksitet i offentlig forvaltning, der vertikal og horisontal spesialisering i organiseringen, kombineres med stor variasjon i uformelle kulturelle normer og verdier (Christensen og Lægred 2001, 2011). Fragmenteringen av staten og mangel på koordinerende mekanismer ble pekt på som en av de mest sentrale utfordringene i den siste makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19). Dette kan sees på både som en utfordring for styring mot spesifikke mål, men også som en demokratisk utfordring. Jordvern møter denne styringsutfordringen i planprosesser der lokalpolitikere må avveie mellom ulike samfunnsformål. En tendens er at lokalpolitikere har fokusert mest på økonomisk vekst og utvikling lokalt, mens statlige og regionale myndigheter

har stått for verneperspektivet, blant annet gjennom innsigelsesinstituttet (Saglie et al 2006, Slätmo 2014, Reitan et al. 2012b).

Viktig for jordvernet, er hvordan utbygging av boligområder i stor grad har blitt privatisert til markedet i privat-offentlige samarbeid. Det eksisterer en felles interesse mellom kommuner og utbyggere av at utbyggere tar kostnaden for å utarbeide reguleringsplaner, mot at de får innvirkning på utformingen (Falleth og Saglie 2012b). Dette har gitt utbyggere mer makt i planprosesser (Fallet et al. 2010), og beslutningsprosessen om jordvern har blitt mindre transparent (Slätmo 2014). En annen del av litteraturen har identifisert drivkrefter på samfunnsnivå som fører til nedbygging av matjord. Et skifte er en endring fra et sterkt fokus på jorda som næringsressurs, til fokus på landbruk som et kollektivt gode (Falleth og Saglie 2007, Falleth 2011, Saglie et al. 2006,), noe som også har vært viktig historisk (Jones 1992). Økonomiske drivkrefter har blitt ansett som den viktigste driveren for nedbygging, mens teknologisk utvikling og kultur har blitt pekt på som viktige indirekte årsaker (Fystro et al. 2010). Lokalisering, aktivitet og økonomisk verdi av matjorda anses som viktige drivkrefter på gårdsnivå (Slätmo 2014). Nylige studier av Skog (2018), Hamre (2017) og Hanssen med flere (2018), finner at det er i de lokalpolitiske prioriteringene at kampene om jordvern utkjempes, hvor ulike interesser påvirke prioriteringene. Her konkurrerer bærekraftsdiskurser med diskurser om den private eiendomsretten, samt med vekstdiskurser som vektlegger behovet for mer areal til byvekst (Falleth og Saglie 2007).

Tord Larsen og Emil Røyrvik (2017) har stilt måling som en samfunnsdiagnose på vår tid. Målepraksisene kan ha oppstått fordi ansvar har blitt delegert nedover, samtidig som kontrollmekanismene har blitt sentralisert og dermed må skje indirekte (Christensen og Lægreid 2001). I sektorer med klart definerte tjenester, innrettes systemet mot måling av tilbudet til brukere (Miller 1992). Tallteknologier for måling av forurensning og utslipp har fått en stadig mer sentral plass også i norsk miljøpolitikk, ved at den gjør naturen håndterlig og sammenlignbar (Asdal 2011). Særlig målet om utslippsreduksjon sammen med ideen om den kompakte byen, er identifisert som en sterk driver i byutvikling (Hanssen et al. 2015). I følge Eva Fallet og Inger-Lise Saglie (2012c), preges norsk planlegging av en spenning mellom en prosessdiskurs med fokus på medvirkning, og en resultatdiskurs, med fokus på effektivitet og kostnader (Fallet og Saglie 2012c). I tråd med markedsorienteringen i offentlig forvaltning, har planleggingen endret seg fra styring, til en instrumentell rasjonell planleggingsmodell (Falleth og Saglie 2012b). Det liberaliserte plansystemet er i større grad

enn før avhengig av å legitimere planprosessen gjennom samarbeid og forankring for å opprettholde tillit til systemet (Amdam 2012).

Arealplaner består av mange målkonflikter, og de ulike *innrammingene* som planleggere bruker, kan få stor betydning for utfallet av planen (Tennøy 2010), som måten fortetting defineres på (Næss et al. 2013). Diskursive virkemidler fra arkitektfagets ekspertsystem ble benyttet for å skape oppslutning om høyhus i Oslo (Skogheim og Røe 2003). Den hegemoniske posisjonen til veiutbygging i diskursen, kan også gjøre det vanskelig å nå klimamål (Tennøy 2016), eller politikeres opplevelse av at de er mer i kontakt med den praktiske virkeligheten og sunn fornuft, kan gjøre at de velger å se bort fra planleggerens kunnskap (Øksenholt og Tennøy 2018).

1.4. Min tilnærming

Min sosiologiske inngang bygger på den forskningen som er beskrevet i kapittel 1.2. og 1.3, men utfyller den i hvordan jeg studerer jordvernet som sosial handling, og da mer spesifikt dets diskursive vilkår og meningsskaping. Politikken om matjorda byr på utfordringer i møtet mellom sektorer, fag og politiske nivå. Kommunene skal for eksempel være pådriver for næringsutvikling, arbeidsplasser og befolkningsutvikling, mens staten skal ivareta de langsiktige og mer overordnede perspektivene og fellesverdiene. Det sosiologiske fenomenet jeg er interessert i, er vilkårene for jordvernpolitikken, og hvordan definisjonskampen for politikken utspiller seg i kunnskap og det språklige. Den overordnede problemstillingen for avhandlingen er:

Hva er jordvernets vilkår i Norge i dag?

I mye av litteraturen er jordvern et økologisk, økonomisk eller teknisk spørsmål, med plansystemet i fokus. Eksisterende litteratur har mye fokus på institusjoner, regelverk og lover, eller søker å identifisere sammenhenger. Holdninger og interesser er ofte en forklaring på politikernes valg, men som ikke sier mye mer (Hanssen et al. 2018, Nixon og Newman 2016). Jeg ønsker å gå dypere inn i meningsskapingen for å søke å forstå hvorfor aktører handler som de gjør i saker som handler om jordvern. Jeg studerer den faktiske praksisen, og både det som tas for gitt, og kanskje særlig det som gjerne ikke sies høyt.

Hvilken mening skapes om jordvern av ulike aktører, og hvilken rolle spiller denne meningsskapingen?

Avhandlingens teoretiske utgangspunkt er diskurser forstått som førende tenkemåter (Foucault 1972, 1978, 1981, 2002). I dette perspektivet er kunnskapsproduksjon nært knyttet til makt. Konseptet rasjonalisering undersøker hvordan aktører søker å få gjennom sin vilje, ved å søke å gripe diskursen og påvirke meningsskaping (Flyvbjerg 1991).

Underproblemstilling to undersøker disse prosessene gjennom å spørre:

Hvordan rasjonaliseres nedbygging, og hvilke diskurser kan identifiseres som muliggjør dette?

2. Teoretisk rammeverk: situasjoner, diskurser og mening

Dette kapitlet vil presentere det teoretiske rammeverket for avhandlingen. Teorien kan sees på som verktøyet som jeg som forsker har brukt for å få kunnskap om jordvernens vilkår. Jeg er interessert i både førende tankestrømninger, altså diskurser, og i mening og forståelser hos menneskene i jordvernsituasjonene. Derfor valgte jeg metodologien situasjonsanalyse (SA) utarbeidet av Adele Clarke (2005), som kombinerer disse to ståstedene, som avhandlingens sentrale forskningsstrategi. Særlig har jeg utforsket forholdet mellom meningssøkende og meningsskapende aktører (Berger og Luckmann 1967), og strukturerende diskurser (Foucault 1972, 1981, 2002).

Jeg har hatt ønske om å utforske denne sosiale jordvernverkeligheten relativt bredt, og samtidig gå i dybden. Jeg har ønsket å ha mest mulig åpenhet for empirien, men jeg har hatt teoretiske verktøy med meg gjennom hele prosessen. Disse verktøyene som den teoretiske inngangen er, har utviklet seg underveis i prosjektet. De teoretiske verktøyene har gitt meg mulighet til å se jordvern på ulike måter. Teoritradisjonene tilbyr en arbeidsdeling ved å fange opp ulike sider ved den sosiale virkeligheten. Metodologien og teoritradisjonene utfyller hverandre i å gi en bredere forståelse for jordvern enn jeg ville fått hvis jeg bare hadde anvendt én av dem. Jeg analyserer både jordvernkunnskap i diskurser på samfunnsnivå, og aktørers erfaringer.

Å kombinere inspirasjon fra flere teoritradisjoner, er mer utfordrende enn å bare følge konvensjonene til én enkelt teori. Det kreves en reflektert tilnærming til teoriene og bruken av dem. Særlig viktig er det at tradisjonene er ontologisk compatible, altså at de deler syn på hvilke typer enheter det er som eksisterer i verden (Strydom og Delanti 2003). De tradisjonene jeg bruker som rammeverk, situasjonsanalyse, diskursanalyse og sosialkonstruksjonisme, har alle en konstruktivistisk ontologi, med et syn på at verden oppleves ulikt av ulike mennesker, alt etter deres ståsted og situasjon. Denne ontologien får føringer for epistemologien, altså synet på hvilken kunnskap vi kan ha om verden (Benton og Craib 2001). Ontologien om forskjellighet, fører til et syn om at ulike subjektposisjoner fremmer ulik og unik kunnskap. Kunnskap oppfattes som situert, spesifikk, fragmentert, og som noe som avhenger av tid og sted. Troen på å finne én sannhet som er gyldig overalt, blir derfor umulig i dette perspektivet. Å bedømme gyldigheten av ulike kunnskapspåstander ved å teste dem mot hverandre, gir heller ikke mening. En viktig oppgave for forskningen og

metodologiens rettesnor, blir derfor å identifisere ulike sannhetspåstander. Dette innebærer imidlertid også en anerkjennelse av forskningens begrensning i å finne sannheten.

Videre i dette kapittelet vil jeg først presentere situasjonsanalysen og diskutere kompatibilitet med de to teoritradisjonene jeg anvender. Deretter viser jeg jeg hvordan jeg tolker og bruker diskursanalyse for å analysere jordvernets førende tankestrømninger, før jeg viser hvordan også det fortolkende paradigmet har vært nyttig for å lære mer om jordvernets opplevde problemstillinger. Avslutningsvis plasserer jeg det teoretiske rammeverket i det vitenskapsteoretiske landskapet.

2.1. Situasjonsanalyse som metodologi og forskningsstrategi

Situasjonsanalyse (forkortet heretter til SA) er en teoretisk fundert metodologi for å designe studier og analysere kvalitative data med situasjonen som det analytiske utgangspunktet. SA kan karakteriseres som en epistemologisk hybrid (Mathar 2008), ved at den søker å inkludere både meningsforklaringer og diskursperspektiver, samtidig som systematisk kartlegging av empiriske data er sentralt for analysen.

Mitt valg av denne metodologien, gir føringer for hvilke case som studeres, metoder for å samle data og for analysen av dataene. Situasjonen er den sentrale analyseenheten i SA. Situasjoner kan defineres som spesifikke konfigurasjoner av vilkår som er unike til akkurat denne situasjonen betinget av tid, geografi, interaksjoner og annet (Clarke et al. 2018:49). Alle elementene i situasjonen anses å inneha agency². SA anerkjenner sosialt konstituerte aktører, samtidig som den også anerkjenner diskurser. Slik er metodologien ontologisk kompatibel med det teoretiske rammeverket for øvrig. Et hovedpoeng hos Clarke, er at situasjonen er noe mer, og har andre egenskaper, enn summen av de individuelle aktørene og gruppene. Elementene i situasjonen konstituerer altså hverandre. Mennesker anses ikke å handle bare i relasjon til enkeltmennesker, -saker eller -objekter, men i relasjon til, og som del av, en helhet. I situasjonene finner vi ikke bare mennesker og steder, men også kollektiver, institusjoner, diskurser, praksiser og materialitet (Clarke et al. 2018).

² Agency kan defineres som aktørers kapasitet til villet handling (Emirbayer og Mische 1998)

Clarke utarbeidet situasjonsbegrepet inspirert av sentrale teoretikere innenfor fortolkende sosiologi³, med ståsted i tradisjonen Grounded theory (Glaser og Strauss 2009, Strauss og Corbin 1990). For min avhandling blir det særlig relevant å definere hvordan SA skiller seg ontologisk fra Grounded theory, fordi det er disse forskjellene som slik jeg ser det, gjør at metodologien er kompatibel med diskursanalyse. Grounded theory kan nemlig anses som en form for empirisme, der teorifri utforskning av den sosiale virkeligheten er idealet. Fokuset på individers erfaringer gjør at mange i et fortolkende paradigme anvender metodologien, men den anvendes også av forskere med en positivistisk ontologi i synet på virkeligheten (Charmaz 1995). Det kan det virke vanskelig å kombinere dette med diskursanalysens relativistiske ståsted. Clarke sitt mål har vært å kombinere en systematisk tilnærming nært festet i den empiriske virkeligheten, med den postmoderne kritikken sin framheving av det komplekse og fragmenterte.

De ulike vitenskapsteoretiske innretningene mellom Grounded theory og SA, vises i ulike «konseptuell infrastruktur» og ulike «veiledende metaforer» (Clarke et al. 2018:xxiv). I stedet for å søke definitive konsepter, som beskriver fellesnevnerne i hva forskerne ser i datamaterialet⁴, søker SA å utvikle sensitiviserende konsepter, analyser og teorier, som beskriver hvor forskerne kan se, og hva forskerne kan se etter, med mål om å få fram kompleksitet (Clarke et al. 2018:55). Clarke ønsket å få fram det som er komplekst, delvis og kanskje rotete, fordi virkeligheten er alt dette. Clarke ønsket å inkludere analytiske perspektiver som gikk utover individenes subjektive forståelser, og særlig innsiktene fra Michel Foucault sitt arbeid om makt og kunnskap.

2.2. Diskurser

Begrepet diskursanalyse brukes om mange former for analyse av språklig sosialt liv. Diskursanalyse kan være analyse av språkbruk på et lingvistisk nivå, eller det kan være analyse av meningssystemer og språkbruk som samfunnsmessig fenomen. Jeg henter min inspirasjon fra den siste tradisjonen.

³ Særlig henter hun inspirasjon fra Thomas-teoremet (Thomas og Thomas 1928) om at hvis en situasjon oppfattes som virkelig, blir den virkelig i sine konsekvenser. I tillegg begrepene situert handling (Mills 1940), situert fortolkning (Denzin 1989), og situert kunnskap (Haraway 1991).

⁴ Grounded theory har grunnleggende sosiale prosesser som sentral analyseenhet

Å analysere diskurser innebærer noen grunnleggende antagelser om verden. Diskursbegrepet leder forskerblikket mot visse typer hendelser og handlinger i den sosiale virkeligheten, nemlig tanke-systemer. Diskurs betegner bestemte måter å snakke om og forstå verden på (Jørgensen og Phillips 1999). Idéhistorikeren Michel Foucault regnes som opphavsmannen til diskurstradisjonen⁵. Foucault beskrev diskurs som utsagnssystemer som konstituerer virkeligheten på bestemte måter, og som former menneskers fortolkning og forståelse (Foucault 1981). Slik utgjør diskurser meningssystemer som angir hvilke kategorier som er i verden, og dermed hva som oppfattes som selvsagt og objektivt (Foucault 1972). Meningssystemene angir posisjoner det er mulig å tale fra, og de bestemmer regler for begrepsproduksjon. Framveksten av kunnskap om jordvern kan studeres som del av større strømninger, der ulike diskurser preger ulike arenaer, med sine begreper og kategorier. Dette skaper hva matjorda betraktes som og hva den ikke betraktes som. Diskursene utgjør kunnskapsregimer, som kan defineres som komplekse sosio-historiske konstellasjoner av mening. Hva som karakteriserer de diskursive verdenene mennesker handler i, får konsekvenser for opplevd handlingsrom. Diskurser muliggjør og begrenser hva som kan sies, hvem som kan si hva og hvor og når ting kan sies.

Diskursbegrepet har hjulpet meg å få øye på hvordan mer overordnede, førende tankestrømninger kan manifestere seg i situasjonen jeg har studert, som markedsprinsipper og økonomi, teknokrati, planfaglig språk og objektivisering av tallmål. Diskurs er innvevd i, men også skapt av institusjoner og praksiser (Foucault 1981). Diskursene former også hvordan problemer gjøres styrbare for forvaltningen og hvilke valgmuligheter som framstår som mulige.

2.2.1. Makt og sannhet

Når jeg har beskrevet hvordan diskurser konstituerer et objekt som jordvernet, handler dette implisitt om makt. I Foucaults perspektiv er diskurser og maktrelasjoner innvevd i hverandre. Diskurser former maktrelasjoner, som igjen påvirker og former diskurser.

Sentralt i analyser av diskursiv makt, er troen på og søken etter sannhet. I dette perspektivet konstitueres makt gjennom aksepterte former for kunnskap og sannhet (Foucault 1972). Hva som regnes som sannhet, vil alltid være et produkt av tiden og relasjonene den er produsert innenfor, men dette er usynlig. Sannheten framstår som å ikke ha noe opphav, som at den

⁵ Min måte å anvende Foucault på er pragmatisk, da jeg primært bruker perspektivet hans til å se empirien. Studier og tolkninger av utviklingen av Michel Foucault sitt forfatterskap er nærmest blitt en egen tradisjon, og jeg prøver ikke å anvende Foucault på en stringent måte i dialog med denne litteraturen her.

kommer fra ingenting. Slik har sannheten makt. En sannhet blir tatt for gitt og trenger ikke å begrunnes. Diskursene påvirker individenes syn på seg selv i verden. Diskursen er på denne måten strukturerende i hvordan den iscenesetter utsagn og praksiser. Diskursene kan på denne måten arte seg som sosiale strukturer som bidrar til å begrense og muliggjøre ulike jordvernhandlinger. Hegemoniske diskurser kan ha innebygde skjevheter og skjulte effekter. Diskursene skapes og befestes gjennom hverdagspraksiser, som f.eks. styring etter tallmål i offentlig forvaltning. Den kan også pasifisere og usynliggjøre visse posisjoner. Diskurser selvfølgeliggjør visse måter å tolke verden på. Diskursene privilegerer visse kunnskaper som sannhet, mens andre avfeies som irrasjonelle. Stilltiende kunnskap forkledd som sannheten utgjør slik mulighetsvilkårene for utsagn og handling. Dette er altså en implisitt og skjult form for makt.

Det er i Foucaults perspektiv ikke mulig å skille mellom kunnskap og makt, som sammen utgjør en produktiv kraft som skaper virkelighet (Foucault 1978). Makten kommer fra overalt, og finnes overalt. Sann kunnskap kan ikke oppnås ved å fjerne makt, makt vil alltid eksistere. Makt og kunnskap konstruerer hverandre. Kampen om sannheten kan i dette perspektivet utgjøre jordvernets vilkår. Implisitt er dette makt, for eksempel hva som gjøres til utfordringer som politikken må løse, men også hva som *ikke* gjøres til utfordringer. Diskurser fungerer som handlingsbetingelser. Strukturerende diskurser utgjør makt, men også aktører privilegeres av diskursene, ved at diskursen tilbyr posisjoner de kan snakke fra.

Denne diskursive definisjonen av makt, er en kontrast til en mer direkte form for makt. Den åpne formen for maktbruk kan knyttes til Max Webers klassiske definisjon av makt som: «ett eller flere menneskers sjanse til å sette gjennom sin vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand» (Weber 1971:53, som sitert i Engelstad 2005:19). Dette samsvarer med det Lukes (1974) kaller maktens første ansikt, som er en direkte og synlig form for makt, der makt er noe en aktør kan besitte. Dette perspektivet på makt innebærer at alle aktørene er klar over at det foregår en interessekamp, og at makten forvrenger den sanne kunnskapen. Foucaults syn på makt, henger sammen med hans ontologi – hans skille mellom jeg-et og verden. Foucaults påstand er at det ikke er mulig å skille mellom vår væren i verden, og vår forståelse av verden. Foucault beskriver en radikal subjektivism, der virkeligheten avhenger av individers bevissthet om den.

I prosjektet mitt, ønsker jeg samtidig som jeg anerkjenner diskursers strukturerende virkninger, også å etablere jordvernet ut fra aktørenes ståsted, hvor diskurser skapes og

vedlikeholdes av meningsskapende aktører. Dette gjør jeg både ved å studere aktørers mening og erfaringer, slik jeg skal beskrive nærmere i kapittel 2.3., men også ved å anvende begrepet rasjonalisering fra diskurstradisjonen.

2.2.2. Rasjonalisering – aktører som søker å gripe diskursen

Begrepet rasjonalisering er inspirert av Foucaults arbeider om Governmentality, som kan oversettes til styringsrasjonalitet (Foucault 2002). Her fremstår ikke diskursene like determinerende for individenes handlinger. Hvis Foucault i sine tidligere arbeider «kappet hodet av kongen», ved å vise hvordan makt ikke er noe enkeltaktører besitter men i stedet finnes overalt og er noe som karakteriserer relasjoner, løfter i dette arbeidet noen hoder opp på aktørene igjen. I Foucaults arbeid var det staten som utøvde makt over individene, mens jeg vil søke å vise hvordan også andre aktører, via statens og hegemoniske diskurser, kan utøve makt. I politikken kan det å søke å gripe diskursen, være selve målet.

Konseptet *rasjonalisering* betegner språklige prosesser av kunnskapsproduksjon (Foucault 2002, Flyvbjerg 1991). Rasjonalisering handler om hvordan det i tillegg til politikken om saken, foregår en underliggende politikk for å kontrollere diskursen (Richardson 1996). Det handler om å få det subjektive og påvirkede, til å framstå som objektivt og udiskutabelt. Flyvbjerg (1991) viste hvordan dette skjedde i praksis i Aalborgplanen. Den kunnskapen som lå til grunn for vedtaket, var sterkt påvirket av aktører med egeninteresser. De som hadde interesse av å fremme det lokale næringslivet, ikledde seg et motiv om å bedre forholdene for kollektivtransport, som sammen med bevisst manipulasjon av statistikk, fikk dette store konsekvenser for planvedtaket.

Hvis diskursiv makt brukes med intensjon å få gjennomslag for en sak, er målet med maktbruken å lykkes med å definere et ståsted som sant og udiskutabelt (Foucault 1972). Maktdefinisjonen i tråd med diskursiv makt, anser at det er først ved å påvirke forståelser og framstillingsmåter at man kan endre aktørers handlinger. Et viktig poeng hos Flyvbjerg, er at styring gjennom planer oppfattes som noe kontrollert, rasjonelt, teknisk og demokratisk, og at det er i de mektiges interesse at denne oppfatningen opprettholdes (Flyvbjerg 1991). Dermed skjules makten. Slik er “rasjonalisering presentert som rasjonalitet en hovedstrategi i maktens rasjonalitet”. (Flyvbjerg 1991:337). Den som forvalter kunnskap, har makt. Det er språket som er kunnskapens middel, og det er i språket rasjonaliseringen kan manipulere, redusere alternativer og tilsløre subjektivitet. I tråd med et vitensosiologiske perspektiv, handler

rasjonalisering om å påvirke forståelsene folk har av et spørsmål, noe som igjen påvirker handlingene. Det språklige er sentralt i en slik rasjonalisering eller virkelighetskonstruksjon, samtidig som institusjonene har makt i seg selv. Diskursene åpner for at maktaktører kan få innflytelse ved å levere kunnskap som både anerkjenner situasjonen til aktørene som skal ta beslutningene i planprosessene, og hegemoniske diskurser.

2.3. Meningsskapende og meningssøkende aktører

For å studere den situerte virkelighetsforståelsen til de som skal ta beslutningene om jorda, de som søker å påvirke beslutningene, og de som søker å forvalte statens styringsredskap, anvender jeg et sosialkonstruksjonistisk perspektiv (Berger og Luckmann 1967). Her blir menneskers opplevelse av jordvernsituasjonen sett fra deres ståsted gjenstand for undersøkelse. Dette perspektivet bidrar med fokus på aktører, og målet med forskningen er å forstå aktørenes fortolkning og erfaring av virkeligheten. Den sosiale konstruksjonen av virkeligheten er pågående prosesser i kontinuerlig endring, og hva som er implisitt i interaksjon mellom aktører i sine situasjoner, viser hva som er institusjonalisert.

Dette er ikke det samme som å forfekte at absolutt sannhet er å finne hos aktørene. Jeg er interessert i at måten menneskene reflekterer om sin sannhet og den situasjonen de er en del av, kan si oss noe om opplevde mulighetsbetingelser og tatt-for-gittheter.

Begrepet kunnskap er sentralt for det epistemologiske slektskapet mellom diskursanalyse og sosialkonstruksjonismen. Berger og Luckmann (1967) definerer kunnskap som det som anerkjennes som kunnskap i og av samfunnet. Objektivert mening i sosialkonstruksjonismens begrepsapparat, betegner noe lignende som Foucaults vektlegging av styring gjennom individenes egne sannheter (Foucault 1972). I den sosialkonstruksjonistiske tradisjonen vektlegges i større grad hvordan aktører i sin situasjon både fortolker virkeligheten, men også produserer virkelighet.

2.3.1. Fortellinger

For å analysere hvordan erfaringer gis mening til i form av historier som grupper forteller om seg selv og andre, er det nyttig å bruke begrepet fortelling.⁶

⁶ Jeg anvender begrepet fortelling, men gjennomfører ikke en narrativ analyse, som er en egen analysemetode i kvalitativ forskning.

En fortelling kan defineres som en fortalt eller skrevet tekst som gir mening til hendelser (Czarniawska 2004). Fortellinger kan spille en rolle i meningssskapende prosesser på sosiale arenaer, som i et bystyre, ved å ordne elementene i virkeligheten i en dramaturgisk struktur. Fortellingen viser hvordan ulike erfaringer veves sammen. Slik sett er den fortolkende tradisjonens vektlegging av erfaringer sentral for bruk av dette analysebegrepet. Fortellingen kjennetegnes ved at aktører innehar ulike roller opp imot et problem som skal overkommes. Sentralt i fortellingen er tiden, der noe haster, noe har ikke blitt gjort noe med. Alle fortidige hendelser kan potensielt brukes i fortellingen. Interessant å se for eksempel hvilke historiske hendelser som velges ut til å inneha en rolle i fortellingen, og på hvilke måter hendelser framstilles. På samme måte konstrueres utfordringene samfunnet må løse i framtiden, og hvor mye noe haster. Ved å benytte fortelling som analogi, kan rasjonalisering sees på som en kamp om å definere selve plottet i handlingen (Hajer 2005, 2009).

Begrepet fortelling får slik fram andre sider ved den språklige meningskonstruksjonen. Diskurser befinner seg på et mer overordnet nivå om hva som former hva som framstår som mulig å tenke og si, men kan likevel spille en rolle i fortellinger, og i hvilke fortellinger som er mulig å fortelle. Ved å studere materialet med fortelling som briller, framstod klimagassutslipp og det å framstille bygging på matjorda som fortetting som sentralt i fortellingen. Klimagassutslipp og boligpriser som problemer, der boliger på matjorda var løsningen. Begrepet ble nyttig for å kunne analysere matjorda som en implisert, ikke-menneskelig aktør (Clarke 2005). Hvordan matjord ble usynliggjort som naturressurs i klimafortellingen, men ble framstilt som ledig areal for klimavennlig byvekst.

2.4. Vitenskapsteoretisk plassering

Epistemologi handler om synet på hvordan det er mulig å få kunnskap om verden, og hvilke kriterier som skiller forskningsbasert kunnskap, fra annen kunnskap (Benton og Craib 2001). Situasjonsanalysen har vært inspirasjonen for hvordan jeg har studert jordvernet som situert, med den empirien jeg har funnet i analysen av materialet som viktig. Jeg bruker det sosiologiske begrepsapparatet i kontinuerlig dialog med empirien noe som, plasserer meg i en pragmatisk tradisjon i sosiologien. Situasjonsanalyse anvendes for å ha en åpenhet mot datamaterialet, og i størst mulig grad unngå å bli doktrinær eller konstruere forskningsobjektet på forhånd. Det er imidlertid viktig i mitt perspektiv å anerkjenne at forskeren også er situert. Det er jeg som forsker som lager kart, og velger ut studieobjekter, og hva som skal analyseres og hvordan.

Gjennomgangen overfor har vist de ulike tradisjonenes forankring i konstruktivistisk ontologi og epistemologi. En konstruktivistisk ontologi innebærer et syn på at forskere søker å forstå meningen og ulike aktører gir til sine omgivelser, for å forstå både hvilke handlinger de gjør, men også hvilke handlinger aktører anser som mulige og riktige. Dette er ikke det samme som å si at mening forklarer alle handlinger, men at mening må studeres og anerkjennes.

En konstruktivistisk ontologi innebærer også at forskningens mål ikke er å søke etter objektiv sannhet i betydning løsninger som vil være sanne overalt. Mening og diskurser kan interagere på komplekse og ulike måter i ulike situasjoner, og ulike historiske epoker. Politiske handlinger, som jordvern eller nedbygging, forstås derfor verken som kun et produkt av individuelle aktørers mening eller av strukturelle faktorer, men som et produkt av samspillet mellom disse. Kombinasjon av disse perspektivene gjør forhåpentligvis at mer av kompleksiteten kan avdekkes.

Alle fenomener anses som sosialt konstruerte. Dette innebærer en kritisk innstilling til absolutte sannheter, og et syn på diskurser som mektige, men som også gir mulighet for at aktører kan utøve makt og påvirke diskursformasjon. Avhandlingen inntar slik et mellomstående mellom å ha ståsted i aktørers erfaringer, og diskursers strukturer. Diskurser anses å ha kraft til å konstituere aktører, arenaer og praksiser, men også aktører som fortolker og handler basert på sin fortolkning av situasjonen har mulighet til å påvirke innenfor handlingsrommet diskursene spenner opp. Situasjonen innehar en form for kraft i seg selv, der relasjonene mellom elementene i situasjonen skaper noe som er unikt for situasjonen (Clarke et al 2018:70). Språket gjør noe, det avbilder ikke bare intensjoner eller materielle forhold. Det å lære hva elementer i verden betyr, og hvordan det er forskjellig fra andre elementer, endrer også vår måte å være i verden på (Foucault 1972).

Et sosialkonstruksjonistisk perspektiv kan kritiseres for å kun se på handling som vanemessige og ubevisst, mens diskurser kan framstå som tvingende på individene, uten anerkjennelse av at aktører også kan få noe til å skje i samfunnet. Begrepene rasjonalisering og fortelling som jeg har brukt på ulike måter i artiklene, anerkjenner begge intensjonalitet. Jeg kan derfor kanskje plasseres i Emirbayer og Mische (1998) sin kategori relasjonelt-pragmatisk syn på handling der aktører orienterer sine handlinger i sine egne sosiale univers. Dette utelukker ikke at jeg anerkjenner diskursenes potensiale til å gjøre aktørene tilnærmet blinde for strukturene, idet et argument har blitt selvfølgeliggjort (Foucault 2002).

For å få kunnskap om hvordan praktiske følger får etablerte sannheter i konkrete situasjoner, har avhandlingen en pragmatisk innretning (Strauss 1978). Dette innebærer å anerkjenne både kunnskap og diskurser, og aktørenes forståelse av virkeligheten (Berger og Luckmann, 1966). Arbeidet har slik et relativistisk utgangspunkt. Det innebærer også en anerkjennelse av at hvilken betydning et fenomen har, aldri kan fastlåses, ettersom språket hele tiden er i endring. Virkeligheten kan ikke reduseres til vår kunnskap om virkeligheten, da kunnskapen alltid vil være betinget og ufullstendig. Dette kan framstå som at alt er like sant og riktig (Hacking 1999). Hvordan kan man da kritisere undertrykking og urett, enten det utføres av grupper eller et helt system? Det kan også bli vanskelig å gi råd til politikktutforming. Diskursfokuset bidrar til å avsløre hvordan de kulturelle dimensjonene reproducerer utbytende sosiale relasjoner, med mening og ideologi som sentrale maktmekanismer (Strydom og Delanty 2003). Avdekking av disse sentrale kulturelle mekanismene som virker i kunnskapsproduksjonen i jordvernprosesser, kan synliggjøre strukturer som vedlikeholder etablerte maktrelasjoner. Den sosiale konstruksjonen av sannhet, får konkrete sosiale konsekvenser (Burr 1995, som sitert i Jørgensen og Phillips 1999:13).

3. Metode for å studere det situerte jordvernet

Dette kapitlet tar for seg avhandlingens metode. Metode handler ifølge Gutting (2000) om systematisk framgangsmåte for vitenskap. Her vil jeg redegjøre for de valgene som er tatt underveis i forskningsprosessen, og begrunnelsene for disse valgene. Jeg har brukt Situasjonsanalyse for å studere jordvern som en kompleks situasjon som utspiller seg på flere ulike arenaer, og i ulike kilder (Clarke et al. 2015). Metodologien tilbyr en form for kartlegging som særlig appellerte til mitt ønske om å sikre en kobling mellom min sosiologiske nysgjerrighet på jordvernet, og det som ble oppfattet som problemer utenfor det akademiske feltet. Gjennom prosessen har jeg både studert datamaterialet, men jeg har også utforsket hvordan Situasjonsanalysen kan brukes for å svare på mine problemstillinger.

Litteraturstudien viste meg at byer med befolkningspress omdisponerte mest jord, og at holdninger og kultur var viktig for nedbyggingsbeslutninger (Hamre 2017, Hanssen et al. 2018, Skog 2018). Jeg ønsket derfor særlig å forstå mer av hvilke forhold som påvirket at jord ble vedtatt nedbygd som del av en kommunal arealplan. Derfor ble det hensiktsmessig med en grundig beskrivelse og analyse av forståelser og mening. Målet var også å lære noe om de dynamikkene, forståelsene eller relasjonene som jordvernbeslutningen var en del av, men ikke å predikere sammenhenger eller finne utbredelse av disse dynamikkene, noe en kvantitativ inngang hadde vært bedre egnet til. Jeg valgte derfor en kvalitativ inngang for å kunne få kunnskap om praksisene og forståelsene av og rundt jordvern.

En viktig rammebetingelse for avhandlingen, er forskningsprosjektet som doktorgradsavhandlingen er en del av. I 2012 lyste Norges forskningsråd for første gang ut midler i forskningsprogrammet SAMKUL for å få mer kunnskap om de kulturelle forutsetningene for samfunnsutviklingen. Denne utlysningen samsvarte med den interessen jeg allerede hadde for jordvern som kultur, språk og struktur. Forskningsrådet skrev i programplanen:

«Makt og interesser, institusjonelle aktører, strukturer og andre kollektive størrelser, er i varierende grad innvevd i omgivelsene og i samspillet med dem. På denne måten virker de som kontekster for de kulturelle forutsetningene som skal studeres.» (Kilde: Samkul programplan 2011 – 2015)

Prosjektet FORFOOD som doktorgraden er en del av, ble til som et svar på dette, for å forske på hvordan samfunnet vårt forvalter matjordressursen. Mitt prosjekt er en selvstendig del av

forskningsprosjektet, samtidig som det har hatt stor nytte av å samarbeide med de andre forskerne i prosjektet, noe også flere av avhandlingens bidrag er et resultat av.

3.1. Jordvernets situasjoner og arenaer: analytiske kart og valg av case

I Situasjonsanalysen konstrueres situasjonen empirisk. Hvor situasjonen starter og slutter, er derfor et empirisk spørsmål. Situasjonen defineres både ut fra både perspektivet til de ulike aktørene i situasjonen, og forskerens blikk. Å designe et opplegg for datainnsamling, starter alltid fra forskeren sin egen kunnskap om situasjonen (Clarke et al. 2018). Med denne inngangen antar man altså ikke at forskeren er en uvitende «tabula rasa».

En situasjon analyseres som noe mer enn aggregert fra de individuelle erfaringene til aktørene. Diskurser og relasjoner mellom elementer kan for eksempel få en unik betydning akkurat i den situasjonen som studeres. Målet er å få fram hvilke elementer som gjensidig konstituerer hverandre i en gitt situasjon, ved å analysere relasjoner, men også søke å få fram kompleksiteten i situasjonen som studeres (ibid.).

Arenakonseptet kan ifølge Situasjonsanalysen brukes for å synliggjøre ulike sosiale fellesskap der et objekt konstrueres ulikt (Clarke et al. 2018). En arena defineres som en sosial verden av delt virkelighetsoppfatning og felles engasjement for handling. Forskjellen mellom en situasjon og en arena, er at arena er mer varige konstellasjoner, mens situasjoner er mer flyktige. Arenaer brukes for å synliggjøre en felles kapasitet til å kommunisere om kompleksiteten som skiller seg tydelig ut i den delte sosiale virkeligheten. Diskurser kan derfor identifiseres som noe som skaper arenaer, og markerer grenser mellom arenaer. Sosiale arenaer produserer kunnskap og diskurser om seg selv, men også om andre arenaer.

3.1.1. Kartlegging som synliggjøring av diskurser på tvers av arenaer

I SA brukes situasjonskart og arenakart som analytiske øvelser. Målet med de analytiske kartene er å dra forskningsprosessen i en mer induktiv retning, mot den empiriske virkeligheten. SA oppfordrer til å inkludere mange ulike typer kvalitative data, fordi de ulike dataene, gjerne sier ulike ting. Særlig opplevde jeg situasjonskart som nyttig i en innledende fase, for å få oversikt over feltet matjordforvaltning i Norge. De første kartene bar preg av brainstorming. De ble utført kjapt og uryddig, for å vise mangfoldet i jordvernssituasjonen slik jeg så den da, hovedsakelig gjennom kildene media og offentlige møter. Målet mitt var å inkludere alle kilder, arenaer og aktører som var relevant for jordvernssituasjonen.

Situasjonsanalyse ga en mulighet til å undersøke relasjonene mellom ulike nivåer, arenaer og aktører som på ulike måter deltar i jordvernsituasjonen. Ved å studere alle nivåene som en nedbyggingssak var innom, fikk jeg oversikt over relasjoner, diskurser, maktforhold og institusjonelle føringer. Slik endte jeg opp med å ha dypdykk i situasjonen kommuneplan Trondheim, men også gå inn i andre situasjoner. Et konkret eksempel er forståelsen av hvor ulike forståelsesrammene er mellom landbruksaktørene, naturorganisasjonene, de ansatte planleggerne og politikerne som vedtar nedbyggingen. Situasjonskartene mine ga meg oversikt over hvordan argumentasjonen i ulike tekster og på ulike arenaer refererte til hverandre. Kartene fra den historiske studien viste for eksempel hvordan argumentasjonen for jordvern har endret seg i lovverket over tid, men også hvilken argumentasjon som har vært konsistent, som det norske fokuset på jordas geografiske spredning som grunnlag for norsk landbrukspolitikk. Jeg fikk også en mer visuell oversikt over hvordan sosiale strukturer opererer som betingelser.



Figur 4: Innledende uordnet situasjonskart av jordvern i den nasjonale debatten, 2013

3.1.2. Innledende observasjon og mediekartlegging

Som en innledende studie av jordverndiskursen, valgte jeg å observere på offentlige møter om jordvern. Konferansen «Kampen om plassen» ble arrangert av Trondheim kommune, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Sør-Trøndelag Fylkeskommune, Sør-Trøndelag Bondelag og Trondheimsregionen. En arkitekt sa noe i sitt innlegg, som skulle vise seg å bli viktig i mine senere analyser, da han kommenterte at jordvernet forårsaket dårlig byutvikling på grunn av måten matjorda ble liggende mellom områder av boligbebyggelse: «Dagens jordvern er et

bidrag til økt byspredning. Eneboligmarkedet og rekkehus skjer utenfor Trondheim. Trondheim blir trondheimsregionen, dette er ultimat byspredning.» (Arkitekt, 14.02.2013)

Dette og andre utsagn i debatten, gjorde at jeg fikk et innblikk i forståelsene som var virksomme. Jeg dro også på landbrukspolitisk konferanse i Sandnes i regi av Fylkesmannen i Rogaland, Rogaland fylkeskommune og KS Rogaland i mars 2013, og konferansen «Truet jord» den 28. februar 2013, arrangert av Norges Bondelag. Stortingspolitiker fra Høyre Michael Tetzschner, sa dette da han skulle kommentere om jordvern:

«Det finnes mange sektorhensyn, det finnes mange andre grupper som er naturlig interessert i sitt område, sånn som dere er. Og da blir det ikke noen boligproduksjon til en akseptabel pris. Det er mulig å bevare en del matjord. Frie valg for framtidens generasjoner er viktig for meg.» (Tetzschner, 28.02.13)

Observasjon på disse arenaene ga meg en oversikt over debatten, og jeg fikk en anelse om at boliger ville bli et viktig spor. Etter å ha studert medieomtale av jordvern i ulike norske medier gjennom Retriever, (se artikkel 4), utmerket omtalen av den nye arealplanen for Trondheim seg. En grunneier ønsket å få lov til å bygge boliger på åkrene sine ved innfartsåren til byen (Adresseavisen 2011). Jeg ønsket derfor å studere det som skjedde med jordvernet i kommuneplan Trondheim nærmere. Den geografiske nærheten til casen, gjorde også at jeg hadde rik tilgang på medieomtale og annen utvikling i saken etter hvert som den utspilte seg.

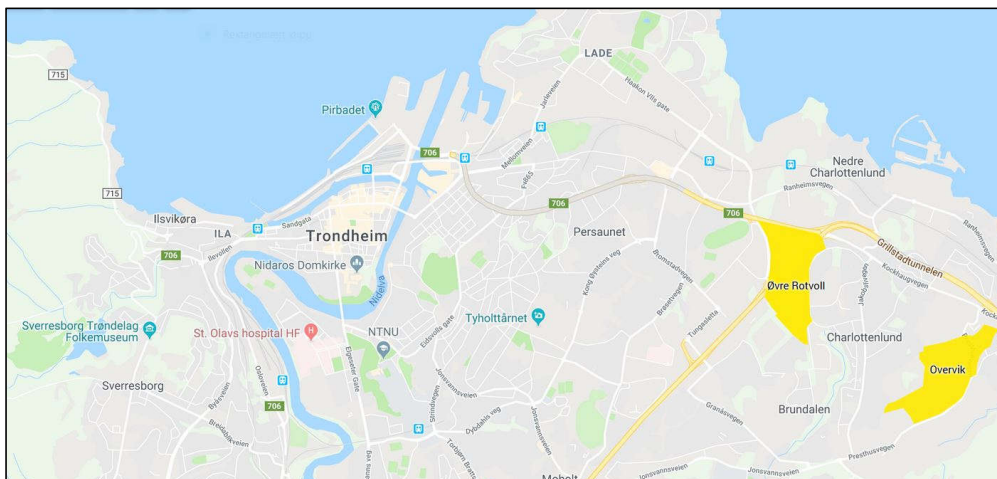
3.2. Case 1: Jordvernets historiske forankring

Før jeg startet med en empirisk dybdestudie av en enkeltcase som pågikk i samtiden, ønsket jeg imidlertid først å forstå hvor jordvernet har vært forankret institusjonelt, og hvordan begrunnelsen for jordvernet har endret seg over tid. Denne kunnskapen var viktig for å bidra til å forstå hva jordvern har vært. Dette gjorde jeg ved å kartlegge kritiske hendelser i jordvernhistorien, og hvordan disse ble begrunnet, ved å lete etter konfliktpunkter tilbake i tid, og beskrive hva som ble artikulert av sentrale aktører. Konkret avgrenset jeg dette til endringer i jordloven, og de faglige debattene rundt denne. Materiale her var kommentarutgaver av jordlova, stortingsmeldinger og sekundærkilder. En situasjon ble satt i sentrum, og jeg gikk tilbake i tid for å nøste i hvordan den har oppstått. Dokumentene ga tilgang til kilder som ikke er produsert med forskningen som mål, som kan fortelle noe om en gitt situasjon på et gitt tidspunkt i historien. Mitt formål var å lete etter endringene som har blitt gjort i jordloven fra 1928 og fram til i dag, samt identifisere andre kilder via

litteraturstudie av tidligere forskning på jordvern i Norge. Jeg startet altså med en kartlegging av det tekstlige feltet, for deretter å gå grundigere inn i noe av dataene. Jeg prøvde også å få med symbolsk mening som jeg oppdaget i dokumentene, noe som gjorde at jeg kunne sette navn på periodene etter hvilken fokus jordvernpolitikken hadde. Dette ble igjen analysert i forhold til de viktige matpolitiske begrepene matsuverenitet og matsikkerhet.

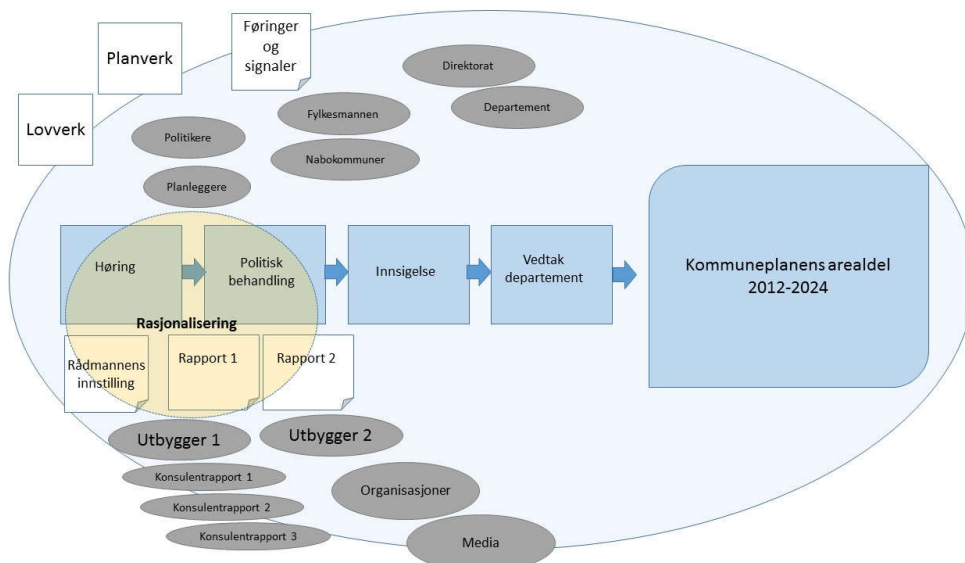
3.3. Case 2: Nedbyggingsvedtaket i Trondheim som situasjon for dybdestudie

Jordvern som situasjon i kommuneplan Trondheim, handlet om to gårder som begge hadde matjord av høy kvalitet med mulighet for å dyrke korn, og på den ene også såkorn, og som derfor hadde blitt spart for byutvikling fram til nå. Begge gårdene ønsket i forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel, å utvikle boligområder på åkrene sine, og etablerte egne utbyggingsselskap. Særlig for gården Øvre Rotvoll, hadde vegutbygging ført til at jorda hadde blitt oppdelt i flere jordstykker.



Figur 4: Plassering av de to store matjordområdene som ble vedtatt nedbygd i kommuneplan Trondheim

Min geografiske nærhet til saken ved å ha kontor og bolig i kommunen, gjorde at jeg fikk mulighet til å følge saken og debattene tett. Metodisk satte jeg jordvernet i kommuneplan Trondheim i sentrum, og kartla aktører, arenaer, dokumenter og beslutninger. Basert på dette identifiserte jeg dokumenter for analyse, samt aktører som har vært sentrale på ulike arenaer for intervju.



Figur 5: Arenakartlegging av jordvernprosessen i kommuneplan Trondheim med interessenter, aktører og tekster

3.4. Case 3: «Best practice»-jordvern? Toronto som kontrastcase

Jeg ønsket også å studere en internasjonal kontrastcase, og det var flere grunner til dette. Jeg opplevde at praksisfeltet allerede tidlig i doktorgradsprosessen etterspurte løsninger og «best practice»-jordvern. Jeg hadde ikke noe svar på dette, men holdt øynene åpne for dette gjennom litteraturstudien min av internasjonale jordvernstudier. Tilfeldighetene ville ha det til at casen jeg oppdaget her, befant seg i Ontario, Canada. Prosjektet hadde allerede en prosjektpartner nettopp i dette området, Professor Bruce Muirhead ved Universitetet i Waterloo, og jeg hadde allerede ved søknaden til Forskningsrådet, skissert et utenlandsopphold her. Høstsemesteret 2015 tilbrakte jeg derfor fem måneder som gjesteforsker i Waterloo, Ontario. Der hadde jeg stort faglig utbytte av å ha kontorplass sammen med doktorgradsstipendiater i Waterloo Food Issues Group. Oppholdet mitt her ga meg mulighet til å fordype meg i politikken og praksisene rundt Greenbelt på nært hold. Det som var en slående kontrast til jordvernet i Norge, og som oppholdet mitt ga mulighet til å utforske, var måten Greenbelt vistes på bakken med skilting og turruter, samt nettbaserte oversikter over både gårdsutsalg, markeder og bryggeri. Det inspirerte meg til å studere hvordan vern kan forankres i materialitet og praksiser.



Figur 6: Via Greenbeltfresh.ca fant jeg Giffens gårdsutsalg i Glen Huron, Ontario, som selger frukt, bær, grønnsaker, ost, bakevarer, syltetøy og eplesider. Foto: Heidi Vinge

3.5. Case 4: Organisasjonenes diskurser, opplevd mulighetsrom og navigering for påvirkning

En kronikk om jordvern med en bredde av ulike interesseorganisasjoner som forfattere, vekket interesse. Her deltok både naturorganisasjoner, utviklingsorganisasjoner, landbruksorganisasjoner og samvirkeorganisasjoner. Ut fra denne inngangen endte jeg og min kollega i FORFOOD-prosjektet Siri Øyslebø Sørensen opp med å studere forståelsene, argumentasjonene og strategiene til organisasjonene opp mot den nasjonale jordvernstrategien i Stortinget.

Jordvernet i Norge har i den perioden jeg har studert temaet, vært særlig hyppig omtalt innenfor landbruksarenaen. Jeg fikk et inntrykk av at jordvern ble omtalt som en selvsagt kampsak som ikke trengte videre forklaring eller begrunnelse for hvorfor det var viktig. Måten rettighetene til matjord er organisert på, gjør at jorda er i privat eie, men storsamfunnet har laget ordninger for å sikre fellesskapets interesse i ressursen. Her kan det oppstå dilemmaer mellom råderett over egen eiendom og næringsvirksomhet, og restriksjoner fra statlig hold. Ville landbrukssektoren være interessert i å gi slipp på råderett for å sikre større vern? Og kunne jeg identifisere diskursen om produktivitet versus forvaltningen av

andre verdier innad i sektoren, gitt landbrukets multifunksjonelle oppdrag⁷, som tidvis har stått sterkt i landbrukspolitikken?

3.6. Intervju og tekster – avhandlingens datamateriale

Min meningsorienterte og diskursanalytiske tilnærming beskrevet i kapittel 2, får konsekvenser for valg av forskningsmetode. Tilnærmingen innebærer å studere jordvern som et situert og relasjonelt fenomen (Clarke 2005). Jeg ønsket å få både breddekunnskap om ulike arenaer og situasjoner på jordvernfeltet, men også dybdekunnskap om fenomener som framstod som særlig interessante, og da særlig for å få tak på hvorfor de tilsynelatende gode institusjonelle ordningene Norge har for jordvern, likevel ga nedbygging i enkelte saker. Intervju er en metode som er godt egnet til å få tak både aktørers erfaringer, men også betydningen jordvern har for ulike aktører (Kvale 1997). Jeg valgte derfor å gjennomføre intervju med aktører på ulike steder i jordvernfeltet. I tillegg inkluderte jeg sentrale tekster i materialet, for å få tak på diskurser og de sentrale forestillingene (Bratberg 2014).

3.6.1. Jordvernets tekster

Silverman (2011:132) oppfordrer samfunnsforskere til å i større grad studere data som ikke er produsert med forskningsprosessen som formål for å få innsikt i prosessene slik de faktisk foregår. Tekstanalyse er særlig hensiktsmessig for å få tak i retoriske virkemidler og argumentasjonsrekker (Bratberg 2014). Jeg studerte materiale rundt beslutningen om nedbygging i kommuneplan Trondheim i saksdokumenter og korrespondanse mellom etatene fra offentlige postjournaler. Saksframlegg viste hvordan aktørene legitimerer sine utsagn og sin aktivitet. I tillegg var dette rike data med mye informasjon som var lett tilgjengelige, samt at dette er eksempel på tekster som har effekter i den virkelige verden. I følge Molotch og Boden (1985), som studerte tekster i Watergate-høringene, er offentlige saksframlegg en god kilde til en bestemt type makt; nemlig «makt som evnen til å bestemme grunnlaget til interaksjonen som agendaer settes gjennom og utfall baseres på – kampen om de lingvistiske premissene som legitimiteten til utsagn dømmes etter (Molotch og Boden 1985:237).

I mange diskursanalytiske studier, blir det kun gjort analyser av én enkelt tekst. For å få fatt i hvordan diskurser eksisterte i det sosiale, ønsket jeg å studere en bredde av kilder. I casen Greenbelt, studerte jeg også saksframlegg og offentlige dokumenter, men her var det i teksten i informasjonsmaterialet og de ulike nettsidene som Greenbeltstiftelsen driver, jeg fant det jeg

⁷ Multifunksjonelt landbruk henspiller på de ikke-handelsmessige faktorene som landbruket tilbyr, som matvaretrygghet, bosetting, biologisk mangfold og kulturlandskap (Almås 2002)

opplevde som mest interessant for å få fatt på hvordan mening ble konstruert om jordvernet her. Tekstene kan sees på som øyeblikksbilder av et fenomen på et bestemt tidspunkt (Tjora 2012), noe kanskje særlig min analyse av det historiske jordvernet, kan være et eksempel på.

Tabell 1: Sentrale dokumenter i situasjonen kommuneplan Trondheim

Dokumenttype	Aktør	Tittel	Dato
Møtereferat	Bygningsrådet	Saksprotokoll: Kommuneplanens arealdel 2012-2024, oppdatering etter sluttbehandling	01.04.2014
Møtereferat	Bygningsrådet	Saksprotokoll: Kommuneplanens arealdel 2012-2024, offentlig ettersyn	26.06.2012
Brev	Miljødepartementet	Fylkesmannens rolle i arbeidet med å sikre en tilstrekkelig boligbygging.	20.08.2012
Brev	Fra Landbruks- og matdepartementet til Miljødepartementet	Trondheim kommune – Innsigelse til kommuneplanens arealdel 2012-2024	19.08.2013
Brev	Fra Landbruks- og matdepartementet til Miljødepartementet	Trondheim kommune – Innsigelse til kommuneplanens arealdel 2012-2024	20.11.2013
Brev	Fra Miljødepartementet til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Trondheim kommune – innsigelser til kommuneplanens arealdel 2012-2024	20.12.2013
Rapport	Arkitektfirma	Mulighetsstudie Øvre Rotvoll	19.10.2011
Rapport	Konsulentselskap	Rotvoll Øvre, vurdering miljøkonsekvenser	13.06.2012

3.6.2. Jordvernets aktører

For å få kunnskap om forståelser og mening, ønsket jeg å gjennomføre dybdeintervjuer for å få fatt i aktørers egne beskrivelser av situasjonen. Et viktig steg var prosessen med å velge ut informanter, noe jeg gjorde basert på kartleggingen av det empiriske feltet. Jeg identifiserte ulike posisjoner i forhold til jordvernet ved å lage posisjonskart. Da beskrev jeg de som er nærmest den materielle jorda og som opplever ansvar, de som er engasjert i jordvernet, de som har et definert ansvar for jordvernet institusjonelt, og de som har, kortsiktige og/eller langsiktige, interesser i jordvernet. Kommunen som aktør ble særlig studert på grunn av deres sentrale rolle i å utarbeide arealplaner og prioritere arealbruk for framtidige behov etter jordloven og plan- og bygningsloven. Til sammen 25 intervju ble gjort med aktører som jeg identifiserte som sentrale for jordvern på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.⁸ Dette var aktører både i forvaltning, næringsliv og i organisasjonssfæren. De ulike intervjuene og

⁸ 21 intervjuer i Norge og 3 intervjuer i Canada

informantene beskrives nærmere i de fem artiklene i avhandlingen, som kan leses i sin helhet i kapittel 7-11.

Intervjuene ble gjennomført som såkalte semi-strukturerte intervjuer, altså delvis åpne (Thagaard 1998:80). En intervjuguide var utarbeidet på forhånd, men det ble viktig å følge opp det som oppstod underveis i intervjusituasjonen. Informantenes beskrivelser av sin virkelighetsforståelse ble den viktigste kilden for undersøkelse. Dette henger sammen med avhandlingens epistemologi om at kunnskap alltid vil være situert og relativ, og at menneskenes tolkning av virkeligheten er avgjørende for handling. Intervjuene varte alle fra én til én og en halv time, og ble alle gjennomført på arbeidsplassen til intervjupersonene. Alle intervjuene ble transkribert og anonymisert.

Tabell 2: Oversikt over aktører og deres ståsted i analysen av situasjonen kommuneplan Trondheim

Aktør	Rolle og rasjonalitet	Standpunkt
Grunneier	Dilemma i egeninteresse – økonomisk rasjonalitet versus landbruksidealisme – økonomisk verdi som bolig mange ganger økonomisk verdi som dyrkajord	Bygge ned
Utbygger	Bygge boliger med økonomisk gevinst - økonomisk og enklere å bygge på matjord enn alternativene (marka utelukket, ledige arealer inne i byen komplisert med mange grunneiere og naboer å forholde seg til, tidkrevende, uforutsigbart)	Bygge ned
Utredningsfirma	Utrede muligheter for bydel på Rotvoll	Bygge ned
Arkitektfirma	Utrede muligheter for bydel på Rotvoll	Bygge ned
Politikere	Besørge god byutvikling, innbyggertall, miljøvennlig transport, næringslivets kår, boligpriser, attraktive boligområder	Bygge ned (flertallet)
Kommunens planleggere	Balansere interesser innen rammen av lovverk og retningslinjer ved å bruke faglig kompetanse – basert på dette anbefale områder for utbygging og områder for vern	Verne
Regionale planleggere	Gi råd med overblikk over regionale spørsmål	Verne
Fylkesmannens landbruksavdeling	Påse at statlige landbruksinteresser blir fulgt i kommunene.	Verne
Landbruks og matdepartementet	Fagdepartement for jordvern	Verne (Regjeringen Stoltenberg) Bygge ned (Regjeringen Solberg)
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Ta hensyn til helhet, veie interesser mot hverandre, besørge bærekraftig samfunnsutvikling	Bygge ned
Landbruksdirektoratet	Fagdirektorat for jordvern	Verne

Mennesker bringer alltid en tolkning inn i sin måte å beskrive virkeligheten på (Gubrium og Koro-Ljungberg 2005). Jeg har ikke vært opptatt av å finne den ene og absolutte sannheten, men heller utforske hvilke ulike sannheter som finnes. Intervjuene ga kunnskap om forståelser og motiver hos aktørene, og hvordan de ulike kunnskapspåstandene enten får gjenklang eller avvises av de som skal ta beslutningen om jorda. Intervju med aktører ulike steder i situasjonen, ble viktig for å få kunnskap om hvordan diskurser går på tvers av tekster og felt, og hvordan de er internalisert hos ulike aktører.

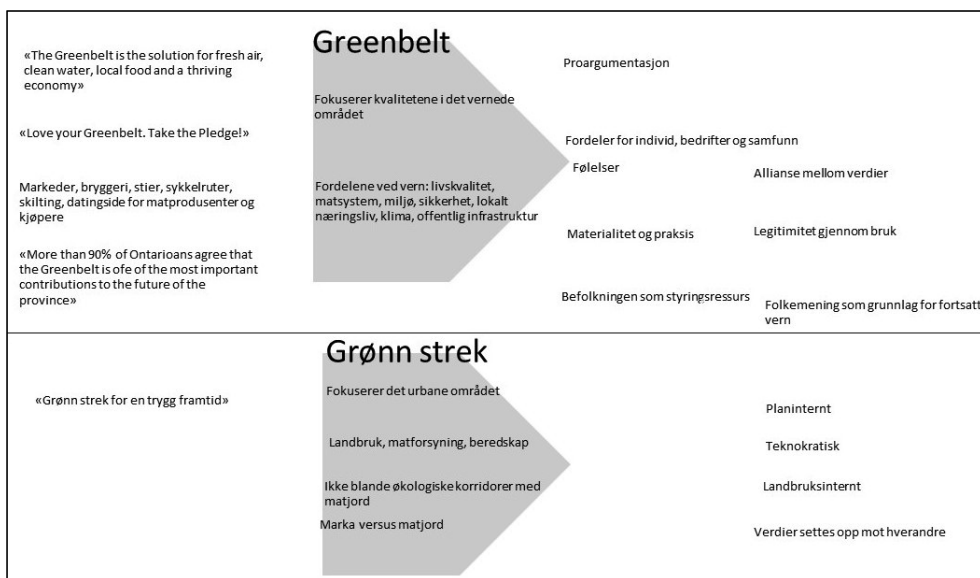
3.7. Analysestrategi

I tråd med Situasjonsanalysen startet jeg dataanalyse med en gang data var tilgjengelig, og gjorde analytiske notater gjennom hele forskningsprosessen. Jeg lagde mange ulike situasjonskart underveis, og opplevde at de var nyttige for å få kjennskap til materialet. Formålet var å åpne opp dataene ved å beskrive elementene i situasjonen, og relasjonene mellom dem. Spørsmålene jeg stilte til dataene var for eksempel: Hvem og hva betyr noe i situasjonen? Hvilke elementer utgjør en forskjell? (Clarke 2005, Clarke et al 2018). Ved å framheve kompleksitet, motsetninger og fragmentering, og å identifisere det partiske og det situasjonsspesifikke, søkte jeg å få øye på mening og diskurser om jordvern. Situasjonsanalysens verktøy var nyttig for å beskrive endringer, men også for å synliggjøre mening i jordvernsituasjonen på et gitt tidspunkt.

Konseptet «metning» (saturation) var en rettesnor da jeg fortsatte å samle inn og analysere data helt til jeg ikke lengre fant noe analytisk nytt i materialet (Morse 2004). Materialet fra dokumentene og intervjuene ble analysert ved at jeg lette etter tematiske koder i tekstmaterialet, lik det Tjora (2012) kaller *tekstnær* koding, der kodene beskrev tema i intervjutranskripsjonene og dokumentene. Framstilling av bygging på matjord som klimavennlig ble særlig en sentral kategori i Trondheimsanalysen.⁹ Det ble viktig å se etter hvordan alternativer til å bygge på matjorda ble framstilt, og hvilke som ikke ble nevnt. De spørsmålene vi forskere stiller til tekster, blir ulike alt etter hva som er motivet med undersøkelsen (Becker 1998). Jeg hadde ikke en hypotese som utgangspunkt i mine analyser, men stilte rett og slett spørsmålet: hva foregår her? (Silverman 2011). Jeg ønsket å synliggjøre prosessene, aktørene, posisjonene og relasjonene, men også mening. Hva er

⁹ Andre kategorier var: Gårdbrukers initiativ, Jordvern som klatting, Transport, Miljøpakken, CO2-utslipp, Boligbygging hegemonisk, Byspredning som uunngåelig, Å få noe gjort, Å få sitte ved bordet når avgjørelsene tas, Kommuneøkonomi, Ikke ansvar for landbruk, Matproduksjon komplisert

jordvern? Hvordan virker/virker ikke jordvern? Hva virker på jordvern? Når begynte det? Hvem sier hva? Hva sies ikke? Hva legitimerer handling? Hva tas for gitt? Studien er slik deskriptiv, i at den søkte å beskrive kunnskap og mening. Figuren under viser et eksempel på hvordan jeg kartla diskursiv mening i casene Trondheim og Toronto. Den viser også hvordan Greenbelt i Toronto framstod mye rikere på mening enn verneplanen Grønn strek i Trondheim.



Figur 7: Diskurskartlegging av Greenbelt-planen i Toronto, og byplanmeldingen Grønn strek i Trondheim

De teoretiske verktøyene jeg har brukt for å se ulike sider ved jordvernet har også vært en del av min analysetrategi. Jeg har i analysen av datamaterialet vært søkende etter hvilke teoretiske verktøy det har vært som best kan hjelpe meg til å si noe mer generelt om funnene jeg har identifisert. Analytisk fokus har endret seg i løpet av forskningsprosessen, og derfor har jeg endret hvilke begrep jeg har opplevd har vært nyttige som verktøy for å forstå funnene mine. Dette vil vises i artiklene.

Da prosjektet var på idestadiet, fikk jeg små innblikk i det som for meg framstod som en polarisert jordverndebutt. Dette fikk meg til å bli nysgjerrig på forståelser og språkbruk. Etter hvert som prosjektet har gått framover, har lært mer om de ulike teoritradisjonene. Jeg har forsøkt å ha en åpenhet mot empirien og valgt teoretiske begreper som jeg har opplevd fanger de fenomenene jeg ser på en god måte. Likevel vil valg av teori alltid være preget av meg som forsker og min situasjon.

Da jeg tidlig i prosjektet lagde jeg situasjonskart over jordvernets historiske utvikling, søkte jeg å finne mening i kommenterte endringer i Jordloven og i Stortingsmeldinger. I artikkelen samtaler jeg primært med litteratur om matsikkerhet og matsuverenitet, uten å anvende disse teoretiske begrepene eksplisitt, men analysene vil likevel kunne sies å være en analyse av historiske diskurser. Da jeg begynte å skrive ut analysene fra kommuneplan Trondheim, brukte jeg tidlig begrepet fortellinger (Czarniawska 2004), mens jeg senere i prosessen fant begrepet rasjonalisering (Flyvbjerg 1991). Ved å se på materialet ved hjelp av begrepet fortelling, så jeg hvordan boligpriser og klimagassutslipp fikk en posisjon som problemene som skulle overkommes, mens nedbygging av matjord var middelet som måtte til for å løse disse. Her brukte jeg også et begrep fra Adele Clarke (2005) sin terminologi om hvordan matjorda kunne forstås som en implisert, ikke-menneskelig aktør ble usynliggjort i fortellingen.

De ulike artiklene i avhandlingen bruker videre litt ulike definisjoner av diskurs, og dette henger sammen med prosjektets utforskende innretning. I artikkel 2 definerte jeg for eksempel diskurs som meningssystemer i tråd med Foucault (1972), samtidig som jeg prøvde ut måten Norman Fairclough (1995) har formulert sin kritiske diskursanalyse, men som ble et teoretisk perspektiv jeg endte opp med å ikke gå videre med. For artiklene 3, 4, og 5 er analysene utarbeidet delvis i samarbeid med FORFOOD-prosjektets forskerteam. Da analyserte vi dataene hver for oss, før vi satte oss sammen for å diskutere. Jeg endte opp med å skrive ut artikkel 3 helt alene, selv om min kollega Katrina Rønningen har bidratt i datainnsamling og analyse. I artikkel 4 har jeg særlig bidratt med Situasjonsanalysen som metodologisk rammeverk, mens i artikkel 5 var det min prosjektkollega Siri Øyslebø Sørensen som brakte inn det teoretiske rammeverket. Begrepene er alle ontologisk kompatible med mitt perspektiv, men artikkel 5 er likevel den artikkelen som er minst på min egen teoretiske hjemmebane.

3.8. Vurdering av dataenes kvalitet

Jeg vil her bruke begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet (Thagaard 1998:20), som er spesielt utviklet for å vurdere datakvalitet ved bruk av kvalitative metoder. Begrepene reliabilitet, validitet og generaliserbarhet er utviklet for å vurdere datakvalitet hovedsakelig innenfor kvantitativ forskning, og er hevdet å ikke være like egnet for å vurdere studier med et vitensosiologisk ståsted slik som jeg posisjonerer meg innenfor (Guba og Lincoln 1985). Jeg vil likevel hevde at det er hensiktsmessig å vurdere potensialet for det Payne og Williams (2005) kaller *konseptuell generalisering*, som fanger opp spesifikke aspekter for kriteriet

overførbarhet. På samme måte inkluderer jeg begrepet *validitet*, da jeg mener det fanger opp et viktig aspekt som ikke inkluderes i Thagaards kriterier, nemlig hvorvidt metoden som anvendes gir svar på det problemstillingen ønsker å belyse.

3.8.1. Troverdighet

Troverdighet handler om hvorvidt datainnsamlingen er gjort på en måte som vekker tillit (Thagaard 1998). I følge Flyvbjerg (2006), er det måten casen er beskrevet på, som avgjør om leseren opplever funnene som troverdige eller ikke. Et viktig poeng i kvalitativ forskning er at forskeren bruker seg selv og de situasjonene forskeren er en del av til å få så mye informasjon som mulig (Thagaard 1998:179), noe som også må komme fram i beskrivelsen av casene. Troverdighet avhenger altså av min presentasjon av metoden og funnene, samt at denne presentasjonen henger sammen med god kunnskap om feltet (Salner 1989, Polkinghorne 2007). En utfordring ved studier av enkeltcase, kan være at datamateriale og informanter kan fremstå som tilfeldig valgte, noe som går ut over troverdigheten til funnene. Ved å åpent beskrive hvordan alle kilder er valgt ut basert på situasjonsanalysens kartlegging av feltet, gir jeg leseren innblikk i utvalgsriterier. Det er likevel viktig å understreke at ingen analytiske kart kan endre at avgjørelsen om hvilke informanter som skal inkluderes i utvalget, er tatt av meg som forsker, og er påvirket av min forhåndsforståelse av temaet. Ved å vise mer av forskningsprosessen, vil valgene som er tatt underveis likevel bli mer synlige. Å gi innsikt i disse vurderingene, kan bidra til å styrke troverdigheten til forskningen. Samtidig kan innsikt i seg selv synliggjøre eventuelle systematiske skjevheter i utvalg av dokumenter og informanter, noe som kan svekke overførbarheten til studien.

3.8.2. Bekreftbarhet

Bekreftbarhet handler om å gå kritisk gjennom mine tolkninger av dataene, samt å vurdere hvordan mine tolkninger står i forhold til funn gjort av andre forskere. Det er viktig å understreke at alle analysene og tolkningene i denne avhandlingen, hviler på mine skuldre. Jeg har også dratt nytte av hvordan forskere i FOORFOOD-prosjektet har gjort parallelle analyser av det samme datamaterialet. Dersom en annen forsker fikk utdelt mitt datamateriale, ville sannsynligvis ikke denne personen ha kommet fram til akkurat de samme analysene som det jeg har gjort. Mine funn er et resultat av at jeg har sett på jordvern fra et vitensosologisk ståsted, og gjennom analysebriller fra et diskursteoretisk perspektiv. En forsker som studerer det samme materialet, men med andre teoretiske verktøy, vil kanskje se noe annet i materialet enn jeg har gjort. Her har også min geografiske nærhet til de prosessene som har foregått i Trondheim, også kanskje hatt noe å si for mitt ståsted. Ved å

redegjøre grundig for den analytiske strategien jeg har brukt og det teoretiske grunnlaget disse bygger på, samt ved å gjengi sitater fra dokumentene og intervjuene i artiklene, gir jeg leseren anledning til å vurdere holdbarheten i mine tolkninger. En nyttig test for bekreftbarhet, har også vært at jeg har søkt å holde kontakt med det empiriske feltet gjennom hele forskningsprosessen. Særlig nyttig har jeg opplevd å teste mine analyser i foredrag, både for de som har jordvern som en del av sitt ansvar ute i kommunene og fylkene, og for politikere og aktivister, samt gjennom å dele funnene i kronikkform i avis. De tilbakemeldingene jeg har fått i etterkant, har vist at min studie er inne på noe som også andre i feltet kjenner seg igjen i. Slik kan vi si at funnene er testet også eksternt utenfor forskersamfunnet.

I tillegg er det viktig å reflektere over hvorvidt metoden som jeg har brukt, faktisk er egnet til å svare på spørsmålet som avhandlingen ønsker svar på, studiens *validitet* (Tjora 2012). Jeg valgte en kombinasjon av tekstanalyse og intervju. Dette gjorde jeg for å søke kunnskap om og sammenhenger mellom mer overordnede diskurser i tekster på ulike arenaer, og ståstedet til aktørene som er innenfor arenaene. Disse datakildene ga meg informasjon både om handlingsmotiveer, om rasjonalisering, og jeg fikk kunnskap om de institusjonelle rammene som jordvernbeslutningene tas innenfor. Jeg vil derfor mene at metodene er valide for å svare på avhandlingens problemstilling. I tillegg opplevde jeg at teorien ga gode verktøy i form av begreper, som har fungert som analytiske briller å se jordvernmekanismer og -prosesser gjennom.

3.8.3. Overførbarhet

Et mål for vitenskapelige studier er at kunnskapen skal kunne komme til nytte også utover den konkrete casen som studeres. Overførbarhet handler om hvorvidt funn fra min studie, også kan si noe relevant om lignende situasjoner (Thagaard 1998:170). Mitt mål som forsker har vært å generere dybdekunnskap, noe som har gjort at jeg har gått inn i enkeltsituasjoner, og særlig i casen kommuneplan Trondheim. I følge en hypotetisk-deduktiv metode, er studie av en enkelt case av lite vitenskapelig verdi utover som kilde til hypotesegenerering (Flyvbjerg 2006). Peter L. Berger (1963) definerte det sosiologiske perspektivet som å se det generelle i det spesifikke. Ved å studere spesifikke eksempler, kan man få øye på mer generelle mekanismer. Ingen situasjon er helt lik, derfor vil nok ikke generalisering til alle lignende caser la seg gjøre. Jeg vil likevel argumentere for at dybdestudier av enkeltprosesser gir verdifull vitenskapelig informasjon som man ikke får ved å abstrahere til mer generelle teorier. Ved å lage generelle kategorier basert på mange case, kan man gå glipp

kompleksiteten som karakteriserer de sosiale fenomenene som foregår i den sosiale virkeligheten (Flyvbjerg 2006), og hvordan situasjoner kan virke forvrengende budskap på spesifikke måter, slik at det som er sant i en situasjon, kan få andre virkninger i en annen. Ved å beskrive en slik prosess i detalj, kan min studie forhåpentligvis bidra med lærdom om vilkår for beslutningstaking i lignende situasjoner som de jeg har studert. Slik kan jeg kanskje snakke om en form for *konseptuell generalisering*, ved at jeg ved hjelp av teoretiske begreper beskriver sosiale mekanismer som kan være gyldige også i andre situasjoner. Overførbarhet kan også til sist kontrolleres av hvorvidt analysene mine oppleves som sanne i det vitenskapelige feltet (Kvale 1989).

3.9. Den situerte forskeren

SA sine analyseteknikker med analytiske kart kan framstå som modernistisk hvis de blir antatt å representere avbildninger av virkeligheten. De analytiske kartene som situasjonsanalysen tilbyr, synliggjør elementer i analysen og relasjonene mellom dem, samt hvilke data som velges for å se nærmere på, men også hvilke data som forskeren finner i situasjonen, men som ikke studeres i dybden. I SA anbefales analytisk koding av datamaterialet som en måte for forskeren å gjøre seg kjent med datamaterialet på, men ikke primært som en måte å generere teoretiske begreper (Clarke et al. 2018). Koding og kartlegging er i SA fleksible strategier der forskeren kan lære om det som studeres, og ikke noe som vil generere entydige kategorier eller grunnleggende sosiale prosesser, slik som i GT. Forskning sees på som en lærende prosess som hele tiden er i utvikling. Situasjonskartene i SA skal inneholde begrepene aktørene i situasjonen selv bruker. Rettesnoren for analysen er hva som framstår som relevant i den situasjonen som studeres. Hva som får telle som data, avhenger alltid av forskeren som gjør valgene. SA anerkjenner altså at forskeren har altså en autoritet. Kartene er en refleksiv øvelse der målet er å øke forskerens egen kjennskap til datamaterialet.

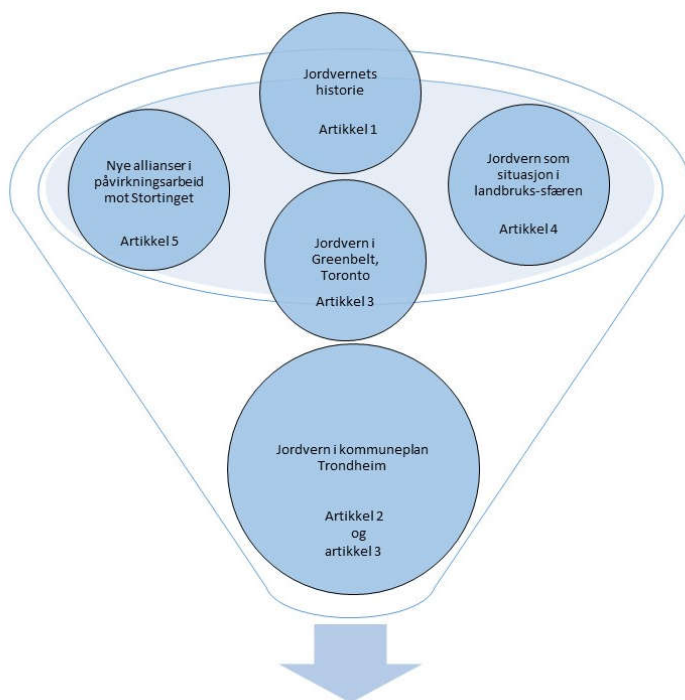
Forskerens avgrensning av situasjonen er også alltid bare en delvis avbildning av virkeligheten. Analyse av virkeligheten vil alltid forenkle, da noe er med mens mye ikke er inkludert i kartene. Viktig i synet på SA som verktøy for å åpne opp dataene og synliggjøre ulikheter og kompleksitet, ikke i for stor grad redusere til kategorier og forenkle. Målet for forskningsprosjektet er i fokus, og hva som framstår viktig i situasjonen som studeres, er rettesnor for hvilke elementer som skal inkluderes.

En relativistisk ståsted til selvfølgelig viten, innebærer også den samme innstillingen til den kunnskapen forskeren kommer fram til. Derfor må jeg også være eksplisitt om mine egne antagelser om forskningsprosessen. Jeg forsøker meg på noe som jeg kaller *epistemologisk relativisme*. For meg innebærer dette et ønske om å forsøke å studere mennesker og samfunn på deres egne premisser og et ønske om i størst mulig grad søke å *forstå* prosessene som foregår. Å innta et normativt ståsted kan være nærliggende når man forsker på naturressurser. Jeg mener dette kan gjøre at forskeren kan gå glipp av viktig empiri som kan ha betydning for det man studerer. Et ståsted som å ønske å forstå aktører i deres situasjoner, kan si oss noe om hvilke betingelser som oppleves som førende for valg.

Et annen viktig poeng, er at det å forske på jordvern i seg selv kan oppfattes som normativt i form av at man da implisitt er en jordverner. Jeg forklarte intervjuobjektene mine at jeg ønsket å forstå alle sider og alle ståsted om jordvern, noe jeg opplevde at åpnet opp for en mer åpen dialog, og en informant kommenterte at vedkommende var glad for dette og hadde forventet et mer normativt ståsted fra meg. Likevel vil jeg som forsker alltid være subjektiv med mine forhåndsforståelser og mine måter å se verden på. Vitenskapelig kunnskap på linje med annen kunnskap er en kontinuerlig og subjektiv praksis, og jeg er en del av en forskningsdiskurs, og vil være blind for mye i denne. Forhåpentligvis er redegjørelsen jeg har gjort for forskningsprosessen, valg av case og beskrivelsene av selve casene både her og i artiklene, nok til at mine forutsetninger og begrensninger kommer fram.

4. Presentasjon av artiklene i avhandlingen

Dette kapittelet består av sammendrag av artiklene som sammen med denne sammenbindende teksten, utgjør doktoravhandlingen. Målet med avhandlingen har vært å utforske sosiale forutsetninger for forvaltning av matjord i Norge. Gjennom fem artikler har jeg forsøkt å identifisere jordvernets vilkår ved å beskrive meningsskapning, kunnskap og diskurser på ulike arenaer. David Silverman (2011) beskriver hvordan samfunnsforskere kan bruke teoretiske verktøy for å fange opp mekanismer og prosesser som er vanskeligere å se for de som er tett på problemet i sitt daglige virke. Avhandlingen ønsker å skape en historisk sensitivitet for jordvernet (artikkel 1), ved å bidra til en samtale om hvordan måten samfunnet har etablert jordvernet på historisk, kan ha formet måten vi definerer og forstår problemer på i dag. Jeg ønsker også å bidra til mer politisk sensitivitet om hvordan diskurser og rasjonalisering virker når beslutninger tas om matjord og areal (artikkel 2 og 3), og hvordan de virker i påvirkningsarbeidet i ulike sosiale arenaer (artikkel 4 og 5). Avhandlingen kan også gi økt kontekstuell sensitivitet, ved å sammenligne jordvernsituasjoner i to ulike land (artikkel 3).



Figur 8: Case og artikler i avhandlingen etter dybde i analysearbeidet

4.1. Artikkel 1: Food security, food sovereignty, and the nation-state. Historicizing Norwegian Farmland Policy

Bokkapittel publisert i antologien Trauger, Amy (red.) (2015) Food Sovereignty in International Context. Discourse, Politics and Practice of Place. New York: Routledge.

Denne artikkelen identifiserer historiske diskurser som del av jordvernens vilkår. Fra den første jordloven av 1928, skisseres den diskursive spenningen mellom, på den ene side, bredere matsuverenitetsmål, og på den annen side, fokus på matsikkerhet i det som kan kalles en produktivistisk orientert politikk for norsk matproduksjon (Bjørkhaug et al. 2012).

Hvordan har den diskursive innrammingen av norsk jordvernpolitikk endret seg historisk, og på hvilke måter kan matsuverenitets- og matsikkerhetsargumenter identifiseres? Gjennom en tekstanalyse av offentlige dokumenter, analyserer kapittelet de historiske begrunnelsene for norsk jordvernpolitikk, med vekt på vekslingen mellom matsuverenitet og matsikkerhet.

Kapittelet viser hvordan jordvern historisk både har handlet om å ivareta viktige verdier som fordeling av eiendom, og om skifter mellom vektlegging av miljøverdier, sosiale verdier og økonomisk verdi gjennom ulike historiske epoker. Ved å identifisere konfliktpunkter i institusjonaliseringen av jordvernet som prinsipp for forvaltning av matjord i Norge ved endringer i Jordlova og viktige stortingsmeldinger, beskriver kapittelet hvilke typer argumentasjon som ble brukt for endringene. Dette ble igjen brukt for å identifisere hvordan matsuverenitet og matsikkerhet har blitt vektlagt i norsk jordpolitikk gjennom historien. Det historiske forholdet til jord i Norge handler om både matsikkerhet og matsuverenitet, altså tilgang til mat og kontroll over maten og matsystemet.

Den språklige argumentasjonen for jordloven startet som en fordelingssak, men produktivitetsbegrunnelser har stått sterkt i perioder. Ulike samfunnsmessige hendelser som miljøbølgen fra slutten av 1960-tallet og økonomiske lavkonjunkturer på 1980-tallet, har hatt stor betydning for jordvernpolitikken i Norge. Kapittelet viser dermed også hvordan jordvernet er sosialt, og hele tiden er i endring.

4.2. Artikkel 2: Farmland conversion to fight climate change? Resource hierarchies, discursive power and ulterior motives in land use politics

Artikkel publisert i Journal of Rural Studies 64, 2018.

Denne artikkelen undersøker jordvernens vilkår ved å identifisere mening og diskurser forut for vedtaket av kommuneplanens arealdel i Trondheim i 2013. Den identifiserer hvordan

kunnskap som en fortellingen om nye klimavennlige innbyggere til Trondheim kommune ble sentral i denne situasjonen. Hvordan skapes og virker kunnskap når avgjørelser om jordvern tas på lokalt nivå?

Artikkelen analyserer kunnskapen i en planprosess som landet på *ikke-jordvern*. I den språklige praksisen fant jeg en fortelling om klimavennlig byutvikling på de bynære jordene. Jeg fant også sentrale materielle strukturer i form av økonomiske motiver og rammebetingelser, der interesser ble mobilisert og innvevd i diskurser. Denne språklige praksisen framstod som både skapt av, og skaper av, virkelighetsforståelser. Sentralt var en kamp om hva som skulle telle som gyldig kunnskap, kunnskapen fra kommunens egne planleggere, eller kunnskapen fra rapportene skrevet av utbyggernes konsulenter. Utbyggerrapportene fikk status som hegemonisk og gyldig. Her ble det spilt opp en konflikt mellom to miljøverdier, nemlig konflikten mellom å redusere utslipp av klimagasser, og om å bevare et biologisk økosystem. Fysiske og kjemiske kunnskaper om utslipp fra transport, stod mot biologisk kunnskap om økosystemer i jorda. Artikkelen viser slik et ressurshierarki, der et kjemisk-fysisk klima rangeres over den biologiske matjorda.

Kampen om jordvernet var imidlertid også kampen om innbyggere. Kommunene i Trondheimsregionen konkurrerte om å tiltrekke seg innbyggere og deres skatteinntekter, og der kommunen opplevde det som viktig å kunne tilby attraktive småhusområder. Klimarasjonaliseringen der framtidige estimerte transportvaner til innbyggere på matjorda, ble sammenlignet med dagens transportvaner til innbyggere i nabokommunene, var en avgjørende kunnskapspåstand. Politikerne i Trondheim kommune opptrådte som økonomisk, rasjonell aktør, ved å søke måloppnåelse for institusjonelle virkemidler. Artikkelen viser hvordan utbyggere har utøvd makt ved å spille på disse kommunale interessene, hegemoniske klimadiskurser og etablerte institusjonelle ordninger. Det komplekse samspillet mellom økonomiske interesser og klimaverdi, kan oppsummeres i dette sitatet: «vi synes at det er mer miljøvennlig å stoppe veksten innenfor Trondheim enn å fordele den ut til Melhus og Malvik» (politiker).

Utbyggere mobiliserte kommunepolitikernes interesser (innbyggertall og skatteinntegning, insentivmidler i Miljøpakken) ved å plassere utbygging på bynær matjord inn i både en klimadiskurs (2-prosentmålet, ideen om den kompakte byen (Næss et al. 2015)) og en sosial diskurs (boligpriser). Samtidig ble kunnskap fra kommunens egne planleggere om tilgjengelig bynært areal til boligformål som ville gitt mer fortetting, usynliggjort.

Politikerne som inngikk i mitt materiale opplevde argumentene til utbyggerne om de lave klimagassutslippene fra de nye innbyggerne på matjorda som virkelige. Ønsket om skatteinngang fra nye innbyggere, og frykten for å miste dem til nabokommunene, framstod som noe som hadde stor kraft, og dermed fikk stor konsekvens for handling. Artikkelen synliggjør hvilke forestillinger om jordvern som var virksomme i debatten og dermed var med på å forme premissene for politiske avgjørelser. Jordvern ble framstilt som lite verdifullt med begrep som klatting og inneklemt. Ved å framstille utbygging på matjorda fordelaktig i et bærekraftsperspektiv, ble noe som i intervjuene framstod som et viktig motiv skjult, nemlig hvordan strukturelle føringer gjør utbygging på matjorda fordelaktig i et økonomisk perspektiv for kommunen.

4.3. Artikkel 3: Det som teller eller det som kan telles? Rasjonalisering av kunnskap som maktmiddel i arealpolitikken

Artikkel innsendt til Norsk sosiologisk tidsskrift.

Denne artikkelen viser hvordan begrepet rasjonalisering kan brukes for å forstå både mening og makt i nedbyggingsvedtaket i Trondheim, men også hvordan begrepet kan analysere vernets forankring i Toronto. Planteori om beslutningstaking basert på all tilgjengelig kunnskap der aktører søker enighet er fortsatt rådende idealer hos planleggerne i praksisfeltet, til tross for at dette gjerne ikke er tilfelle i konkrete beslutningsprosesser (Falleth og Saglie 2012b). Planteori kan slik sies å være blind for makt. Hva er det som gir makt til vern i verdens største permanent bevarte grønne belte, Greenbelt i Toronto? Og hvordan kan denne sammenlignes med makten utøvd rundt og på jordvernet i case Trondheim?

Artikkelen er basert på en kvalitativ studie av makt over matjord i prosessen om kommuneplanens arealdel og kommuneplanmeldingen Grønn strek i Trondheim, og analyserer Greenbeltplanen i Toronto som et sammenlignende case. Gjennom konkrete studier av diskursivt materiale fra media, offentlige debatter, saksdokumenter og intervju, viser artikkelen hvordan innflytelsesrike aktører utøver diskursiv makt gjennom en prosess av rasjonalisering. I Trondheim får disse nedbygging av matjord til å framstå som en selvfølgelig beslutning. Toronto er også et maktcase, men makten over jorda forankres her i mobilisering av verdier, diskurser og praksis. Jordvernet i Toronto blir en bærekraftshelt som hindrer kostbar byspredning med store økologiske konsekvenser, mens i Trondheim blir vern av jord en gledesdreper for vekst.

Greenbelt lyktes med rasjonalisering av jordvern som bærekraftsløsning i en urbaniserende verden, der vernets mange muligheter, målbare fordeler og økonomiske gevinst vektlegges (Flyvbjerg 1991). Forankringen av vernet foregikk både i bruk og praksis, og diskursivt i det språklige. Den bynære matjorda ble satt inn i en større forståelsesramme av ulike verdier: lokal mat, kortreiste opplevelser i landskapet og en utstrakt tallfesting av bidraget vernet på ulike måter gir til både det sosiale systemet, det økonomiske systemet, natursystemet og matsystemet. Spørreundersøkelser om vernet kan sees på som en styringspraksis for fortsatt vern, der populariteten i befolkningen var viktige kriterier som sikrer vernepolitikken.

Artikkelen viser også hvordan vi ser motmakt begge steder, og hvordan det er forankring i befolkningen som gir makt til å verne jord. Konflikten om den grønne streken i Trondheim, hvor utbygger ønsket å innlemme nabogården i nedbyggingen ved å plassere veien over deres jord, viste også hvordan konflikten om vern eller nedbygging av jord mobiliserte lokale aktører i et nytt fellesskap rundt nabogården. Artikkelen viser også at måten en bredde av ulike verdier og praksiser forankret vern i Torontocasen, på lignende måte kan gi jordvernsaken makt også i andre lignende case.

4.4. Artikkel 4: 'Jordvern' as a situation of action – the material and non-material forces shaping the protection of farmland in Norway

Bokkapittel skrevet sammen med Hilde Bjørkhaug og Katrina Rønningen. Kapittelet er publisert i en vitenskapelig antologi: Bjørkhaug, Hilde, Phillip McMichael og Bruce Muirhead (red.) (2019) «Finance or Food? The role of cultures, values and ethics in land use negotiations. Toronto: Toronto University Press.

Denne artikkelen analyserer jordvernmening og diskurser på landbruksarenaen.

Jordverndebatten i Norge er preget av konflikter, med tilhørende ulike argumenter og rasjonaliseringer. Hvilke argumenter brukes for å fremme jordvern på landbruksarenaen? Og hva konstituerer, støtter og virker mot jordvernet, sett fra landbrukets ståsted?

Artikkelen baserer sine analyser på innledende mediekartlegging og dokumentstudie, og en etterfølgende dybdeintervju av sju aktører fra ulike steder i landbruksfeltet. Funnene viser hvor mange ulike verdier som kjemper om oppmerksomheten i diskursen, og plass på det samme arealet. Boliger og veier identifiseres som en sterk materiell kraft, i tillegg til bondene selv. Bønder står overfor dilemmaer mellom jordbrukets lave lønnsomhet, og en sterk jordbruksetikk. De store pengesommene som er involvert kan drive grunneiere til å søke gevinst ved å konvertere sin private eiendomsrett til økonomisk sikkerhet for familien i

generasjoner framover. Sterkere lovverk antydes som løsning. I tillegg ser vi frykt for en ytterligere markedsdreining i landbrukspolitikken med større import av mat, der de multifunksjonelle verdiene som norsk landbruk tradisjonelt har blitt verdsatt for å tilby, anses som mindre vektlagt.

Fem ulike diskursive posisjoner blir identifisert; *framtidsperspektivet, globale spørsmål, bredere samfunnsinteresser, nasjonal jordvernpolitikk og landbrukets egne interesser*. Produktivitetlinja i landbrukspolitikken kan identifiseres i den globale matsikkerhetsdiskursen, og den nasjonale selvforsyningsdiskursen. Disse bekrefter og forsterker hverandre. Mot denne står framtidisdiskursen. Også hos landbruksinteressene har begrunnelsen for jordvernet beveget seg fra en næringsintern argumentasjon, til bredere moralske og etiske samfunnsmessige verdier.

4.5. Artikkel 5: From agri-culture to agri-nature: New alliances for farmland preservation in Norway

Bokkapittel skrevet sammen med Siri Øyslebø Sørensen. Kapittelet er publisert i en vitenskapelig antologi: Bjørkhaug, Hilde, Phillip McMichael og Bruce Muirhead (red.) (2019) «Finance or Food? The role of cultures, values and ethics in land use negotiations. Toronto: Toronto University Press.

Her identifiseres jordvernmening og diskurser ut i fra det vi identifiserte som en ny allianse mellom naturorganisasjoner, landbruksorganisasjoner og utviklingsorganisasjoner. Innflytelsen til jordvernbevegelsene er også et maktspørsmål. Ulike bekymringer til hvorfor det har vært viktig å bevare jorda, har ifølge Lehman (1995) ført til en uklar definisjon av jordvernbevegelsen, med tilhørende uklare mål for hva den ønsker å oppnå. Bunce (1998) kritiserte jordvernbevegelsen for at de enten var for landbruksnøstalgiske, eller for ideologiske miljøvernere. Hvordan artikuleres verdier i den norske jordvernbevegelsen, og hvordan knyttes disse til konkrete handlinger?

Datamaterialet fra denne artikkelen er åtte intervju med interesseorganisasjoner som alle hadde signert en felles kronikk der de deklarte en felles front for sterkere jordvern. I analysen av påvirkningsarbeidet hos organisasjonene, ble konflikten om jorda noe som forente interesser som tradisjonelt har stått mot hverandre i synet på landbruk, nemlig miljølandbruk og utviklingsorganisasjoner. Her identifiserte vi en gryende diskurs om en bærekraftig, sosialt fundert norsk matproduksjon med fokus på jorda som ressurs og mat som et rettighetsspørsmål. Artikkelen viser hvordan ulik kunnskap avveies, hvordan jord som

ressurs og i et framtidsperspektiv ble funnet å være effektivt som påvirkning, mens tema som virkemidler for vern, var kontroversielle. Slik bidrar artikkelen med kunnskap om hvilke argumenter og strategier som søkes brukt for å påvirke jordvernpolitikken, og vurderingene om disse.

Artikkelen beskriver nye koalisjoner mellom politiske mål som formes på ulike måter og trekker på ulike sosiale dynamikker. En viktig forutsetning for alliansen mellom landbruksorganisasjoner, naturorganisasjoner og utviklingsorganisasjoner, var å posisjonere matjord som en fellesressurs og ikke bare et næringsgrunnlag for bønder. Fra å snakke om jordvernet i bestemt form som et selvsagt forvaltningsprinsipp som alle burde forstå var viktig innad i landbrukssektoren, viser artikkelen hvordan forståelsesrammen av matjord som naturressurs og et gode for framtidige generasjoner har engasjert nye grupper. I dette perspektivet ble matjord ikke bare noe den enkelte grunneier, det lokale kommunestyret eller landbrukssektoren hadde interesse i, men et fellesgode som måtte sees i et evighetsperspektiv med et uendelig potensial for matproduksjon. Et slikt framtidsperspektivet og hensynet til kommende generasjoner var viktig, i tillegg til en tanke om internasjonal solidaritet der Norge forstås å inneha et moralsk ansvar for å bidra til verdens framtidige matforsyning.

Det var også kontroverser i alliansen, og en formulering i kronikken om strengere lovfesting av jordvern, hadde hindret en enda bredere allianse. Flere av utviklings- og naturorganisasjonene talte for et prinsipielt forbud mot å bygge ned matjord, etter modell av forurensningsloven. Det var altså uenighet om hva som var de beste løsningene på jordvernproblemet, noe som hindret en sterkere felles front.

5. Diskusjon – Arealpolitikk også for det som teller eller kun for det som kan telles?

De ulike arenaene jeg har studert preges av ulike dominerende diskurser, med ulik sjargong. Jordvernet konstrueres på ulike måter på de ulike arenaene; jeg finner en planfaglig og teknisk-juridisk diskurs i politikkdokumentene og i forvaltningen, en matproduksjonsdiskurs på landbruksarenaen, mens jord omtales som et kollektivt gode og en naturressurs hos naturorganisasjonene. Disse diskursene danner handlingsbetingelser og etablerer ulike posisjoner å snakke fra. Med denne avhandlingen ønsker jeg særlig å vise hvordan diskurser, rasjonalisering og mening i spesifikke situasjoner, sammen danner vilkår for vernepolitikken. Ved detaljerte studier av forståelsene til de som tok avgjørelser om nedbygging av matjord i en kommunal arealplan, fikk jeg øye på diskursene men også de økonomiske insentivene i institusjonene som handlingene var orienterte mot.

På den ene siden er kampen om jordvernet sterkt materiell, i hvordan den handler om fordeling av arealressurser og økonomiske ressurser. Kampen om jordvernet utspilles mellom kortsiktige økonomiske interesser for grunneier, utbygger og kommune, og mer langsiktige interesser av et bærekraftig matsystem for posisjoner som ikke er like tydelig tilstede på arenaen der beslutningene tas, som storsamfunnet og framtidige generasjoner. I tillegg handler det også om en kamp mellom vektlegging av økonomisk verdi og vektlegging av andre verdier som jord og lokal matproduksjon.

Ordet næring har noen interessante konnotasjoner for å kommentere denne kampen mellom verdier og verdi. Næring er en variant av ordet 'nære', som stammer fra det middel-nedertyske 'neren', som betyr 'å fø' eller 'livnære' (Det norske akademis ordbok 2019). Næringslivet livnærer lokalsamfunnet i økonomisk forstand, og skatteinntekter fra nye innbyggere gjør det samme for kommunen. Når alle offentlige institusjoner skal tjene penger og utføre sine oppdrag mer effektivt, legitimeres denne verditransformasjon til økonomi. Matjorda sin status som verdi og ressurs som helt konkret skal livnære befolkningen og som historisk har blitt prioritert høyt som en sosial verdi, får en lav posisjon i et slikt verdihierarki. Dette kan forklare inntrykket om at mange er interessert i jordvern i den nasjonale jordvernpolitikken og når det snakkes generelt om temaet, men ikke like mye i den konkrete situasjonen, fordi økonomisk verdi ble viktigst for å vurdere alternativer.

5.1. Politikere og kommuner konstitueres som interessenter

Min analyse viser hvordan det historiske jordvernet er fundert i en landbruks- og matpolitikk som har svingt mellom å ha fokus på matsikkerhet og produksjonsmål, og matsuverenitet sammen med kulturlandskap og andre multifunksjonelle verdier. Jeg finner et jordvern på den lokalpolitiske arenaen som befinner seg innenfor andre diskurser. Markedsrettingen av offentlig forvaltning, sammen med den politisk ønskede overføringen av mer ansvar til kommunene, kan slik gi nye styringsutfordringer for statens vernepolitikk. Med økt innslag av privat regulering, åpnes det for eksempel for at enkeltaktører med økonomiske interesser får legge premissene for arealplanleggingen, mens kommunen får en mer reaktiv rolle. I tillegg oppfordres kommunene til en viss atferd når inntektssystemet er innrettet på den måten at innbyggertall betyr så mye som det gjør for kommunebudsjettet. Både lokalpolitikere og utbyggerne konstitueres til å ta aktørstatus i et marked. Kommunene konstitueres til å konkurrere mot hverandre om etableringer og innbyggere, og blir vekstmaskiner (Molotch 1976), for å sikre budsjettet og score godt i statens inntektssystem, og tilsynelatende også på måloppfyllelse på nedgang i klimagassutslipp.

Markedsorientering og målstyring fungerer som et samvirke av språk og strukturelle drivere, som griper inn i hverandre og betinger hverandre gjensidig (Martinussen 1999). På mikronivå bidrar avhandlingen med en analyse av hvordan mening om jordvern eksisterer og skapes på ulike samfunnsmessige arenaer, og særlig av hvordan påvirkning kan foregå i forvaltning av areal på den lokalpolitiske arenaen. Her er viktige poeng at kunnskap om beslutningstakernes ståsted, om sjargong og om mål, både utgjør makt, men kan også være ressurser for makt. I stedet for en synlig makt fra en posisjon eller kapital, er den makten jeg har identifisert mer anonym, i form av diskurs, men også bevisst påvirkning av virkelighetsbeskrivelser og problemformuleringer. Både diskurser og markedsorientering av forvaltning har makt, samtidig som de bidrar til å gjøre utbyggermakt mulig. Dette gjør den på flere måter. Det handler for eksempel om normer for relasjoner mellom utbyggere og politikere, versus mellom planleggere og politikere. Særlig framstår det viktig hvordan politikernes oppmerksomhet rettes mot verdi som kan telles og måles, der utbyggerinitierte kunnskapsgrunnlag har bygget inn måloppnåelse på viktige kriterier. Kanskje kan forståelsene og prinsippene fra markedet derfor tilnærmet pervertere demokratiet (Hernes 1978) i jordvernspørsmål. I et Foucaultiansk språk kan jeg kanskje si at utbyggerne påvirket politikerne med deres egen sannhet. Dermed framstod det kanskje også som så usynlig for

politikerne i mitt materiale. Når oppmerksomheten rettes mot indikatorer som kan telles og måles, slik som innbyggertall og klimagassutslipp, rettes den også samtidig bort fra selve saken. Verdier blir omregnet til enten privat eller samfunnsmessig verdi. En slik markedstenkning har blitt naturalisert som noe allmenngyldig også i politikken om jorda.

5.2. Veier til makt – utbyggingsinteresser rasjonaliseres som klimaargumenter

Jordvernet skjer som jeg har vist gjennom lovverk og planinstituttet, men er også preget av store interessemotsetninger mellom mange samfunnsmessige verdier og økonomisk verdi. Den norske planmodellen kjennetegnes av planleggere som samarbeider med markedet (Falleth et al. 2010). Hvilke konsekvenser får det for jordvernet hvis planene lages av politikere som samarbeider med markedet i et stadig mer markedslikt forvaltningssystem? Med varierende interesser, kommer også forskjellige måter å søke å få gjennomslag for interessene, altså utøve makt.

Kommuneplan Trondheim er avhandlingens sentrale situasjon. En diskurs om boligbygging for klimahensyn, var sentral i den virkelighetsforståelsen som lokalpolitikerne som vedtok nedbyggingen hadde. Nedbygging framstod som en sannhet som både løste et bedre klima, og lavere boligpriser. Maktpraksiser undersøkes i denne avhandlinga særlig ved hjelp av konseptet rasjonalisering (Flyvbjerg 1991). Rasjonalisering er en form for kunnskapskamp som spiller på spesifikke forestillinger om potensiale, knapphet og verdi, og gir kraft til argumentet. I situasjonen ble nedbygging av matjord rasjonalisert og selvfølgeliggjort som framgang, noe som naturaliserte menneskets forbruk av naturen, og samtidig ga fordeler til aktører som søkte økonomisk avkastning på den.

Rasjonalisering skjedde i form av situert og måltilpasset kunnskap. En fastlåsing av diskursen i hvilke alternativer som ga lavere klimagassutslipp fra transport hindret andre muligheter, som reell fortetting og vern av matjord, i å få plass på arenaen. Klima og matjord ble oppfattet som ulike former for miljøproblemer, og maktens vridning på planfagets ideer om fortetting og den kompakte byen (Hanssen et al. 2015), bidro til nedbygging av matjord, samt til at de mest kompakte og klimavennlige alternativene for boligutvikling, ikke ble valgt. Muligheten for å bygge byen tettere i det allerede etablerte bysentrumet og samtidig bevare matjorda, ble tilslørt ved at utbygging på matjordene lengre unna, ble framstilt som fortetting.

Viktig for jordvernet, var hvordan planen som arena tilsynelatende er regelstyrt, teknisk og rasjonell, mens den i realiteten var både rasjonalisert og relasjonell. Dette spesifikke tilfellet av maktbruk i planprosessen i Trondheim, kan fortelle oss noe om vilkårene for forvaltning av naturressurser i dagens politiske system. En påstand blir derfor, etter å ha studert en arealplanprosess gjennom jordvernet, at verneinstituttet kan framstå blind for makt. Verneinstituttets og dens forkjempere i landbrukssektoren og organisasjonene, fremmer andre diskurser, enn de som er hegemoniske på den lokalpolitiske arenaen. I Torontocasen viser jeg hvordan rasjonaliseringsprosesser kan forankre vern. Rasjonaliseringen tar der opp i seg og forsterker markedsdiskursen ved å formidle vern i form av muligheter og nyttemaksimering, noe som ser ut til å forankre vernet.

5.3. Situerte aktører mellom verdier og verdi

Mine analyser av jordvernsituasjonen i kommuneplan Trondheim antyder at den norske politikken om jordressursen er styrt etter ideer om hvordan verden bør fungere, som kanskje unnlater å anerkjenne hva som faktisk skjer i maktens diskursive mikro- og makropraksiser. Misforhold mellom ideen om rasjonalitet, og hvordan rasjonaliteten faktisk eksisterer på sosiale arenaer, viser hvor viktig det er å studere virkelighetsforståelser i situasjoner. Rasjonalisering innebærer både intensjonell maktbruk, men også en forklaring av forståelseshorisonter ut fra den situasjonen aktøren befinner seg i. Hva areal ble forstått som av politikerne i sin situasjon, påvirket hvilke argumenter og handlinger som framstod som gyldige om jordarealene, og det påvirket iscenesettelser av og språkbruk om jordstykkene.

Meningsforklaringer i sosiologien har typisk dreid seg om dagliglivets handlinger og kulturen som omgir disse (Martinussen 1999). Mitt bidrag til denne tradisjonen, er innsikt i mening som forklaring på politiske handlinger. Hvordan utbyggere bruker miljø- og klimaargumenter for å legitimere kontroversielle utfall er beskrevet i flere studier (Falleth og Saglie 2012a, Knudtzon 2013, Skogheim og Røe 2003). Min studie bidrar med innsikt i lokalpolitikernes perspektiver som mottagere og fortolkere av denne kunnskapen, og hvordan kunnskapen relaterer seg til det større forvaltningssystemet som lokalpolitikere befinner seg innenfor. Ved å studere mening i situasjonen kan jeg slik forstå noe av årsaken til at jordvernmålet taper for andre mål i politikken. Orientering mot måloppfyllelse handler om hva som oppleves som viktig av aktørene i situasjonen.

Kompleksiteten i situasjonene der beslutninger tas om areal er høy, og politikerne skal sette seg inn i kunnskap på mange ulike felt. Hvordan situasjonen til beslutningstakerne oppleves, forteller oss noe om det samfunnet vi lever i. Innenfor en byutviklingsdiskurs kan orientering mot tallverdi og mot økonomisk vekst, oppfattes som lettere å velge enn argumenter om økosystemene og matjordas sosiale verdier. Å anerkjenne erfaringer, forståelser og relasjoner som viktige i situasjonene, innebærer et syn på aktører som meningssskapende i sin situasjon (Emirbayer og Mische 1998). Samtidig viser mine data at aktørene kan være blinde for muligheten for makt, i tråd med Flyvbjerg (2002). På de ulike arenaene er det mye som etter Foucault (1981) oppfattes som det sanne og riktige som ikke stilles spørsmål ved. Når noe oppfattes som maktfritt, har diskursene etablert hva som er sannhet. Med dette utvider min studie måten rasjonalisering er brukt av Flyvbjerg (1991), ved å ikke bare beskrive disse prosessene som et bevisst forsøk fra aktører med interesser i å få gjennomslag for sitt syn, men også ved å anerkjenne den sentrale rollen virkelighetsforståelser kan ha i disse prosessene. Kanskje gjelder dette særlig i politiske beslutninger om komplekse problemstillinger der mange ulike verdier og økonomisk verdi må veies mot hverandre. Et interessant paradoks er at det ser ut som at Greenbelt i Toronto har forankret politikken hos innbyggerne nettopp ved å konstruere jordvernet diskursivt og i praksis.

Avgjørelser om areal har stor kompleksitet i hvordan den involverer flere sektorer, institusjoner, politiske mål, lovverk og reguleringer. Jeg har ikke hatt ambisjon om å gi den fulle forklaringen på nedbyggingsvedtaket i Trondheim i 2013. Flere ting spiller inn på dette enn det som er beskrevet her. Situasjonsanalysen har likevel gitt meg innsikt i meningssskaping og hjulpet meg å avdekke diskursers effekter på aktørenes opplevde virkelighet. Situasjonsanalyse kan slik også være et egnet verktøy for å prøve å forstå utfordringene for politikkkutforming også på andre polariserte felt.

6. Referanser

- Aall, Carlo (2011) (ed) Klimaendringenes konsekvenser for kommunal og fylkeskommunal infrastruktur. Vestlandsforskningsrapport 4/2011, Sogndal.
- Adresseavisen (2011) "Bybonden kaster kortene" 09.06.2011, s. 24-25.
- Alterman, Rachelle (1997) The challenge of farmland preservation: lessons from a six-nation comparison. *Journal of the American Planning Association* 63(2), 220-243.
- Amdam, Roar (1983) Makt og avmakt i jordforvaltninga: intersektoriell analyse av jordforvaltning på kommune- og fylkesnivå. Rapport, Møreforskning, Volda, 242 s.
- Amdam, Roar (2012) Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidende planlegging. I: Aarsæther, Nils, Falleth, Eva, Nyseth, Torill og Kristiansen, Ronny (red.) *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap, bærekraft, demokrati.* Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget, s. 273-290.
- Androkovich, Robert A. (2013) British Columbia's agricultural land reserve: Economic, legal and political issues. *Land Use Policy* 30(1), 365-372.
- Asdal, Kristin (2011) *Politikkens natur – naturens politikk.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Bart, István László (2010) Urban sprawl and climate change: A statistical exploration of cause and effect, with policy options for the EU. *Land use policy* 27(2), 283-292.
- Becker, Howard Saul (1998) *Tricks of the trade: How to think about your research while you're doing it.* University of Chicago Press Chicago, IL.
- Bengston, David N, Jennifer O Fletcher og Kristen C Nelson (2004) Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and urban planning* 69(2), 271-286.
- Benton, Ted og Ian Craib (2001) *Philosophy of social science: the philosophical foundations of social thoughts.* Basingstoke: Palgrave.
- Berger, Peter (1963) *Invitation to Sociology: A Humanistic Perspective.*
- Berger, Peter L. and Thomas Luckmann (1967) *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge.* London: Penguin.
- Bjørkhaug, Hilde, Reidar Almås og Jostein Brobakk (2012) "Emerging neo-productivist agriculture as an approach to food security and climate change in Norway". I: Reidar Almås og Hugh Campbell (red.) *Rethinking agricultural policy regimes: food security, climate change and the future resilience of global agriculture.* Bingley: Emerald Group Publishing Limited, s. 211-234.
- Bjørnstad, Marit Mia (2014) *Jordvern og kommunal arealforvaltning. Sentrale sider ved forvaltningsprosessen.* Masteroppgave, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Botnan, Jan Ivar (2015) *Matsikkerhet i et klimaperspektiv.* FFI-rapport 2015/02223. Lastet ned 27.11.2019 fra: <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:2552/15-02223.pdf>
- Bratberg, Øivind (2014) *Tekstanalyse for samfunnsvitere.* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Breirem, Knut (1974) *Matforsyning og jordressurser.* Oslo: Landbruksforlaget.
- Bunce, Michael (1998) Thirty years of farmland preservation in North America: discourses and ideologies of a movement. *Journal of Rural Studies* (2), 233-247.
- Cadieux, Kirsten Valentine, Laura E. Taylor og Michael F. Bunce (2013). Landscape ideology in the Greater Golden Horseshoe Greenbelt Plan: Negotiating material landscapes and abstract ideals in the city's countryside. *Journal of Rural Studies*, 32, 307-319.
- Carruthers, John I. og Gudmundur F. Ulfarsson (2003) Urban sprawl and the cost of public services. *Environment and Planning B: Planning and Design* 30(4), 503-522.

- Carter-Whitney, Maureen (2010) Ontario's Greenbelt in an international context. Toronto, Ontario: The Canadian institute for environmental law and policy. Friends of the Greenbelt foundation occasional papers, 11. Lastet ned 23.03.19 fra: https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/greenbelt/pages/276/attachments/original/1387471542/ontario039s_greenbelt_in_an_international_context_comparing_ontario039s_greenbelt_to_its_counterparts_in_europe_and_north_america_1.pdf?1387471542
- Charmaz, Kathy (1995) Between Positivism and Postmodernism: Implications for Methods. I: Denzin, Norman (red.) Studies in Symbolic Interaction 17, s. 43-72.
- Chen, Jie (2007) Rapid urbanization in China: A real challenge to soil protection and food security. Catena 69(1), 1-15.
- Christensen, Tom og Per Lægred (2001). New public management i norsk statsforvaltning. I Tranøy, Bernt Sofus og Østerud, Øyvind (red.), Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Christensen, Tom og Per Lægred (2011) "Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges." Public Organization Review, vol. 11(4):407-423
- Clarke, Adele E (2005) Situational analysis: Grounded theory after the postmodern turn: Sage Publications, Incorporated. 265 s.
- Clarke, Adele E, Carrie Friese og Rachel S. Washburn (2015) Situational Analysis in Practice. Mapping Research With Grounded Theory. Walnut Creek, California: Left Coast Press Inc.
- Clarke, Adele E, Carrie Friese og Rachel S. Washburn (2018) Situational Analysis. Grounded Theory After the Interpretative Turn. Second Edition. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Czarniawska, Barbara (2004) Narratives in social science research. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Daniels, Thomas L (2010) The use of green belts to control sprawl in the United States. Planning, Practice & Research 25(2), 255-271.
- Darly, Ségolène og André Torre (2013) Conflicts over farmland uses and the dynamics of "agri-urban" localities in the Greater Paris Region: An empirical analysis based on daily regional press and field interviews. Land Use Policy 33(0), 90-99.
- Denzin, Norman K. (1989) Interpretive Interactionism. Newbury Park, CA: Sage.
- Det norske akademis ordbok (2019) 'Nære', lastet ned 09.03.2019 fra: https://www.naob.no/ordbok/nære_2
- Emirbayer, Mustafa og Ann Mische (1998) What is agency? American Journal of Sociology 103(4), 962-1023.
- Engelstad, Fredrik (2005) Hva er makt? Oslo: Universitetsforlaget.
- Fadnes, Kjetil, Till Seehusen og Eivind Solbakken (2017) Verdisetting og påvirkning av jordbruksareal ved konsekvensanalyser. Nibio-rapport nr 3/108/2017. Lastet ned fra: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2477995/NIBIO%20RAPPORT%203%28108%29%202017.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Falleth, Eva Irene og Saglie, Inger-Lise (2007) Spredt bygging – en viktig trussel mot langsiktig jordvern? Plan 03-04, 62-67
- Falleth Eva Irene, Gro Sandkjær Hanssen og Inger Lise Saglie (2010) Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway. European Planning Studies, 18(5), 737-753.

- Falleth, Eva Irene (2011) Jordvern i klimakrise. Lastet ned 20.01.2019 fra:
<https://forskning.no/klima-natureressursforvaltning-landbrukspolitikk/kronikk-jordvern-i-klimakrise/1178504> forskning.no 04.08.11
- Falleth, Eva og Inger-Lise Saglie (2012a) «Planning a compact Oslo» I: Luccarelli, Mark og Røe, Per Gunnar (red.) Green Oslo. Visions, Planning and Discourse. Farnham: Ashgate, s. 267-285.
- Falleth, Eva og Inger-Lise Saglie (2012b) Kommunal arealplanlegging. I: Aarsæther, Nils, Falleth, Eva, Nyseth, Torill og Kristiansen, Ronny (red.) Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap, bærekraft, demokrati. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget, s. 85-101.
- Falleth, Eva og Saglie, Inger-Lise (2012c). Plan-og byggelovgivningen mellom demokrati og effektivitet. Kart og plan: 289-297
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations (2015) Status of the World's Soil Resources. Main Report. 608 s. Lastet ned 26.02.2019 fra:
<http://www.fao.org/3/a-i5199e.pdf>
- Flyvbjerg, Bent (1991) Rationalitet og magt: Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet. Akademisk forlag, 463 s.
- Flyvbjerg, Bent (2002) Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story. Journal of Planning Education and Research 21(4), 353–66.
- Flyvbjerg, Bent (2006) Five misunderstandings about case study research. Qualitative Inquiry 12(2), 219-245.
- Foucault, Michel, trans. Smith, A. M. Sheridan (1972) The archaeology of knowledge and the discourse on language. Pantheon Books, New York.
- Foucault, Michel (1978) The History of Sexuality. New York: Pantheon.
- Foucault, Michel (1981) "The Order of Discourse. Inaugural lecture at the Collège de France, given 2 December 1970" pp. 48-78. Engelsk versjon English translation by Ian McLeod publisert i: Young (ed.) Untying the text: a post-structuralist reader. Boston: Routledge & Kegan Paul. published in French as L'Ordre du Discours (Paris: Gallimard, 1970).
- Foucault; Michel (2002) Forelesninger om regjering og styringskunst. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Fritschea, Uwe, Ulrike Epplera, Stephanie Wunder, Timo Kaphengst og Alexa Lutzenberger (2015) Global Governance For Sustainable Land Use – Results Of The Globalands Project. Paper prepared for presentation at the 2015 World Bank Conference on Land and Poverty.
- Frumkin, Howard (2002) Urban sprawl and public health. Public health reports 117(3), 201-217.
- Fystro, Gustav (2010) Jordvern. I: Korsæth, A. (red.) Bærekraftig landbruk. Utfordringer, muligheter og kunnskapsbehov. Bioforsk FOKUS 5 (3), 17-22
- Gant, Robert L., Guy M. Robinson og Shahab Fazal (2011) Land-use change in the 'edgelands': Policies and pressures in London's rural-urban fringe. Land Use Policy 28(1), 266-279.
- Gennaio, Maria-Pia, Anna M. Hersperger og Matthias Bürgi (2009) Containing urban sprawl- Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swiss Land Use Plan. Land Use Policy 26(2), 224-232.
- Glaser, Barney G og Anselm L Strauss (2009) "The discovery of grounded theory; strategies for qualitative research." Transaction Publishers.

- Gorsuch, Wanda og Ramona Scott (2010) A Review of Farmland Trusts. Communities Supporting Farmland, Farming, and Farmers. Lastet ned 11.09. 2013 fra: http://www.farmfolkcityfolk.ca/PDFs_& Docs/CFPdocs/FLT_web.pdf
- Greenbelt Act (2005) Greenbelt Act, 2005, S.O. 2005, c. 1. Hentet 23.03.19 fra: <https://www.ontario.ca/laws/statute/05g01>
- Guba, Egon G. og Yvonna S. Lincoln (1985) Naturalistic Inquiry. Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Gubrium, Erika og Mirka Koro-Ljungberg (2005) Contending with border making in the social constructionist interview. *Qualitative Inquiry* 11(5), 689-715.
- Gundersen, Geir Inge, Margrete Steinnes og Jostein Frydenlund (2017) Nedbygging av jordbruksareal. En kartbasert undersøkelse av nedbygging og bruksendringer av jordbruksareal. SSB-rapport 2017/14. Lastet ned 03.03.2019 fra: https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/attachment/310909?_ts=15c86aeed70
- Gustanski, Julie Ann og Roderick H Squires (2000) Protecting the land: conservation easements past, present, and future. Washington DC: Island Press.
- Gutting, Gary (2000) "Scientific Methodology". I: Newton-Smith, W.H.(red.) *A Companion to the Philosophy of Science*. Oxford: Blackwell, s. 423-432.
- Habermas, Jürgen (1992) *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hacking, Ian (1999) *The social construction of what?* Cambridge: Harvard University Press.
- Hajer, Maarten A. (2005) Coalitions, practices, and meaning in environmental politics: From acid rain to BSE. In: Howarth, David, and Torfing, Jacob (eds.) *Discourse theory in European politics: identity, policy and governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 297–315.
- Hajer, Maarten A. (2009) *Authoritative governance: Policy making in the age of mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamre, Lina (2017) Mange politiske mål på få mål jord – ein analyse av partipolitikkens rolle i forvaltninga av norske jordressursar. Masteroppgåve, Institutt for samanliknande politikk, Universitetet i Bergen.
- Han, Albert T. og Min Hee Go (2019) Explaining the national variation of land use: A cross-national analysis of greenbelt policy in five countries. *Land Use Policy* 81, 644-656.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Hege Hofstad og Inger-Lise Saglie (2015). Håndtering av motstridende hensyn i byutviklingen - tilsiktede og utilsiktede konsekvenser. I: Hofstad, Hege; Saglie, Inger-Lise; Hanssen, Gro Sandkjær (red.). *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer*, s. 259-270. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Lina Hamre og Kristine Lien Skog (2018) Jordressursar under press: Kan partipolitikk forklara gapet mellom det nasjonale målet for og den lokale forvaltninga av jordressursane? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 34(2-3), 65-88.
- Haraway, Donna. *Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspectives*. I: Simians, Cyborgs, and Women: The Reinvention of Nature, s. 183-202. New York: Routledge.
- Harris, Chauncy D. og Edward L. Ullman (1945) The nature of cities. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 242(1), 7-17.
- Harvey, David (2007) *A brief history of neoliberalism*. Cary, NC: Oxford university press.
- He, Jianhua, Yaolin Liu, Yan Yu, Wenwu Tang, Weining Xiang og Dianfeng Liu (2013) A counterfactual scenario simulation approach for assessing the impact of farmland

- preservation policies on urban sprawl and food security in a major grain-producing area of China. *Applied Geography* 37(0), 127-138.
- Hernes, Gudmund (1978) *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Heyley, Patsy (1996) The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B: Planning and design* 23(2), 217-234.
- Hui, Eddie Chi Man og Haijun Bao (2013) The logic behind conflicts in land acquisitions in contemporary China: A framework based upon game theory. *Land Use Policy* 30(1), 373-380.
- Hui, Eddie Chi Man, Hai Jun Bao og Xiao Ling Zhang (2013) The policy and praxis of compensation for land expropriations in China: An appraisal from the perspective of social exclusion. *Land Use Policy* 32, 309-316.
- HLPE - High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security (2017) *Nutrition and Food Systems*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome, 152 s. Lastet ned 31.01.19 fra: <http://www.fao.org/3/a-i7846e.pdf>
- IPBES - Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (2018) *The assessment report on Land degradation and restoration*. Summary for policymakers. Bonn, Tyskland, 48 s. Lastet ned 02.12.2019 fra: https://ipbes.net/system/tdf/spm_3bi_ldr_digital.pdf?file=1&type=node&id=28335
- Jakheln, Henning (1974) *Arealdisponeringen og lovverket*. I: «Matforsyning og jordressurser» Oslo: Landbruksforlaget, s. 99-130.
- Jenny, Hans (1941) *Factors of soil formation: a system of quantitative pedology*. New York: McGraw-Hill Book Company, Inc.
- Jiang, Li, Xiangzheng Deng og Karen C. Seto (2013) The impact of urban expansion on agricultural land use intensity in China. *Land Use Policy* 35(0), 33-39.
- Johnson, Michael P. (2001) Environmental impacts of urban sprawl: a survey of the literature and proposed research agenda. *Environment and planning A* 33(4), 717-735.
- Jordlova (1995) *Lov om jord (jordlova)*. LOV-1995-05-12-23. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-05-12-23>
- Johansen, Pia Heike og Thomas Lund Chandler (2015) Mechanisms of power in participatory rural planning. *Journal of Rural Studies* 40, 12-20.
- Johnson, Jerry og Bruce Maxwell (2001) The role of the Conservation Reserve Program in controlling rural residential development. *Journal of Rural Studies* 17(3), 323-332.
- Jones, Michael (1992) *Byvekst og jordbruk i perspektiv*. I: Jones, Michael og Cramer, Wolfgang (red.) *Levekår og planlegging*. Festskrift til Asbjørn Aase 60 år. Trondheim: Tapir, s. 83-105.
- Juerges, Nataly og Bernd Hansjürgens (2018) Soil governance in the transition towards a sustainable bioeconomy – A review. *Journal of Cleaner Production* 170, 1628-1639.
- Jørgensen, Marianne W. og Louise Jane Phillips (1999) *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Kaplowitz, Michael D., Patricia Machemer og Rick Pruetz (2008) Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States. *Land Use Policy* 25(3), 378-387.
- Kerselaers, Eva, Elke Rogge, Elke Vanempten, Ludwig Lauwers og Guido Van Huylenbroeck (2013) Changing land use in the countryside: Stakeholders' perception of the ongoing rural planning processes in Flanders." *Land Use Policy* 32, 197-206.

- Keesstra, Saskia D., Johan Bouma, Jakob Wallinga, Pablo Tittone, Pete Smith, Artemi Cerdà og Luca Montanarella et al. (2016) The significance of soils and soil science towards realization of the United Nations Sustainable Development Goals. *Soil* 2, 111-128.
- Knudtson, Lillan Cathrine (2013) Kampen om et strandsoneareal—et diskursperspektiv på en arealbruksbeslutning. *Kart og Plan* 5, 367-381.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) Rundskriv H-2/14 Supplering av rundskriv T-2/13 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven Lastet ned 11.01.2019 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-214---supplering-av-rundskriv/id751306/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) «Motsegner avgjorde av departementet 2018» Lastet ned 14.01.2019 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/kommunal-planlegging/innsigelsessaker/motsegner-avgjorde-av-departementet-i-2018/id2625130/>
- Korfmacher, Katrina Smith og Tomas M. Koontz (2003) Collaboration, information, and preservation: The role of expertise in farmland preservation task forces. *Policy Sciences* 36(3-4), 213-236.
- Koomen, Eric, Jasper Dekkers og Terry Van Dijk (2008) Open-space preservation in the Netherlands: planning, practice and prospects. *Land use policy* 25(3), 361-377.
- Koontz, Tomas M. (2003) The farmer, the planner, and the local citizen in the dell: how collaborative groups plan for farmland preservation. *Landscape and urban planning* 66(1), 19-34.
- Kvale, Steinar (1989) To validate is to question. I: Kvale, Steinar (red.) *Issues of validity in qualitative research*, s. 73-92. Lund: Studentlitteratur.
- Kvale, Steinar (1997) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Landbruks- og matdepartementet (2008) Klimaskifte for jordvernet. Rapport fra jordverngruppa, overrakt Landbruks- og matdepartementet 08.01.08. 66 s. Lastet ned 02.12.19 fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/rapport_klimaskifte_for_jordvernet_korrigert140108.pdf
- Langdalen, Erik (1994) *Arealplanlegging. Form, funksjon, fellesskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Larsen, Tord og Emil A. Røyrvik (2017) *Trangen til å telle. Objektivisering, måling og standardisering som samfunnspraksis*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Lehman, Tim (1995) *Public values, private lands: Farmland preservation policy, 1933–1985*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Liao, Kuei-Hsien, Tuan Anh Le og Kien Van Nguyen (2016) Urban design principles for flood resilience: Learning from the ecological wisdom of living with floods in the Vietnamese Mekong Delta. *Landscape and Urban Planning* 155, 69-78.
- Lichtenberg, Erik og Chengri Ding (2008) Assessing farmland protection policy in China. *Land Use Policy* 25(1), 59-68.
- Lukes, Steven (1974) *Power: A radical view*. New York: Macmillan.
- Låg, Jul (1957) I hvilken grad er det nødvendig å verne om den dyrka jorda i Norge? Fra sigden til isotopene. *Norsk sivilagronomlag 1907-1957*, s. 95-106. Oslo.
- Macdonald, Sara og Roger Keil (2012) The Ontario greenbelt: shifting the scales of the sustainability fix?. *The Professional Geographer* 64(1), 125-145.

- Marr, Eric Joseph, Peter Howley og Charlotte Burns (2016). Sparing or sharing? Differing approaches to managing agricultural and environmental spaces in England and Ontario. *Journal of Rural Studies* 48, 77-91.
- Martinussen, Willy M. (1999) Sosiologiske forklaringer. Oslo: Fagbokforlaget.
- Mathar, Tom (2008) Review Essay: Making a Mess with Situational Analysis? *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* 9 (2), 4.
- Miller, Daniel (2005) What is Best 'Value'? Bureaucracy, virtualism and local governance. I: Du Gay, Paul (red.) *The values of bureaucracy*, s. 233-254. Oxford: Oxford University Press.
- Mills, C. Wright (1940) Situated actions and vocabularies of motive. *American Sociological Review* 5(6), 904-913.
- Molotch, Harvey (1976) The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American Journal of Sociology* 82(2), 309-332.
- Molotch, Harvey L og Deidre Boden (1985) Talking social structure: Discourse, domination and the Watergate hearings. *American Sociological Review*, 273-288.
- Montanarella, Luca og Ivenne Lobos Alva (2015) Putting soils on the agenda: the three Rio Conventions and the post-2015 development agenda. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 15, 41-48.
- Montanarella, Luca og Vargas, Ronald (2012) Global governance of soil resources as a necessary condition for sustainable development. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 4, 559-564.
- Morgan, Kevin (2009) Feeding the city: the challenge of urban food planning. *International Planning Studies* 14(4), 341-348.
- Morse, Janice M. (2004) Theoretical saturation. I: Michael S. Lewis-Beck, Alan Bryman og Tim Futing Liao (red.) *Encyclopedia of social science research methods* 3, s. 1122-23.
- Mydske, Per Kristen, Dag Harald Claes og Amund Lie (2007) *Nyliberalisme: ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nelson, Arthur C (1990) Economic critique of US prime farmland preservation policies: Towards state policies that influence productive, consumptive, and speculative value components of the farmland market to prevent urban sprawl and foster agricultural production in the United States. *Journal of Rural Studies* 6(2), 119-142.
- Nibio (2017) Ti bud for jordvern. Du skal verne om matjorda fordi... Lastet ned 03.03.2019 fra:
https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2445544/NIBIO_BROSJYRE_2017_Jordvern_v2.pdf?sequence=8&isAllowed=y
- Nickerson, Cynthia J. og Daniel Hellerstein (2003) Protecting rural amenities through farmland preservation programs. *Agricultural and Resource Economics Review* 32(1), 129-144.
- Nixon, Denver V. og Lenore Newman (2016) The efficacy and politics of farmland preservation through land use regulation: Changes in southwest British Columbia's Agricultural Land Reserve, *Land Use Policy* 59, 227-240.
- NOU – Norges offentlige utredninger (2003) *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. NOU 2013:19. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning. Lastet ned 02.12.19 fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/316f4765f7c44a2c8def9dcd5da8f30/no/pdfs/nou200320030019000dddpdfs.pdf>
- Næss, Petter, Lisa Hansson, Tim Richardson og Aud Tennøy (2013) Knowledge-based land use and transport planning? Consistency and gap between “state-of-the art”

- knowledge and knowledge claims in planning documents in three Scandinavian city regions, *Planning Theory & Practice*, 14:4, 470-491.
- Næss, Petter, Inger-Lise Saglie og Anne-Karine Halvorsen Thoren (2015) Ideen om den kompakte byen i norsk sammenheng. I: Hofstad, Hege, Saglie, Inger-Lise og Hanssen, Gro Sandkjær (red.) *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer*. Oslo: Unviersitetsforlaget, s. 36-47.
- Oliveira, Eduardo og Anna M. Hersperger (2018) Governance arrangements, funding mechanisms and power configurations in current practices of strategic spatial plan implementation. *Land Use Policy* 76, s 623-633.
- Paül, Valerià og Fiona Haslam Mckenzie (2013) Peri-urban farmland conservation and development of alternative food networks: Insights from a case-study area in metropolitan Barcelona (Catalonia, Spain). *Land Use Policy* 30(1), 94-105.
- Payne, Geoff og Malcolm Williams (2005) Generalization in qualitative research. *Sociology* 39(2), 295-314.
- Pedersen, Anders Branth (2010) Why David sometimes defeats Goliath: The power of actors in disprivileged land-use policy networks. *Land Use Policy* 27(2), s. 324-331.
- Perrin, Coline (2013) Regulation of Farmland Conversion on the Urban Fringe: From Land-Use Planning to Food Strategies. Insight into Two Case Studies in Provence and Tuscany. *International Planning Studies* 18(1), 21-36.
- Pfeffer, Max J. og Mark B. Lapping (1994) Farmland preservation, development rights and the theory of the growth machine: the views of planners. *Journal of Rural Studies* 10 (3), 233-248.
- Plan- og bygningsloven (2008) Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). LOV-2008-06-27-71. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Polkinghorne, Donald E. (2007) Validity issues in narrative research. *Qualitative inquiry*, 13 (4), 471-486.
- Powlson, David S., Peter J. Gregory, W. Richard Whalley, John N. Quinton, David W. Hopkins, Andrew P. Whitmore, Penny R. Hirsch og Keith WT Goulding (2011) Soil management in relation to sustainable agriculture and ecosystem services. *Food policy* 36, S72-S87.
- Prop. 127 S (2014–2015) Jordbruksoppgjøret 2015 – endringer i statsbudsjettet 2015 m.m <https://www.regjeringen.no/contentassets/e32e6be9982e4b718e4478424915ef4f/no/pdfs/prp201420150127000dddpdfs.pdf>
- Prop. 1 S (2018–2019) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Utgiftskapittel: 1100–1161 Inntektskapittel: 4100–4150, 5576, 5652. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6c1943ff29694b48bf26f20e46b796f7/nn-no/pdfs/prp201820190001lmddddpdfs.pdf>
- Puschmann, Oskar, Svein Johan Reid, Wendy Jane Fjellstad, Johnny Hofsten og Wenche Dramstad (2004) Tilstandsbeskrivelse av norske jordbruksregioner ved bruk av statistikk. NIJOS-rapport, 76 s.. Ås: Norsk institutt for jord- og skogkartlegging. Hentet fra: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2558439>
- Puschmann, Oskar (2005) Nasjonalt referansesystem for landskap. Beskrivelse av Norges 45 landskapsregioner. NIJOSrapport 10/2005. Norsk institutt for jord- og skogkartlegging, Ås, s. 110-113.
- Regjeringen (2019, 15. mars). Omdisponeringen av dyrka jord på samme lave nivå. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/omdisponeringen-av-dyrka-jord-pa-samme-lave-niva/id2632751/?utm_source=www.regjeringen.no&utm_medium=epost&utm_campaign=

[aign=nyhetsvarsel%20Uke%2012&utm_content=Mat,%20fiske%20og%20landbruk%20og%20Aktuelt%20fra%20Landbruks-%20og%20matdepartementet](#)

- Reitan, Marit, Jo Saglie og Eivind Smith (2012a) Det norske flernivådemokratiet – sett ovenfra og nedenfra. I: Marit Reittan, Saglie, Jo og Smith, Eivind (red.) Det norske flernivådemokratiet. Oslo: Abstrakt forlag, s. 9-30.
- Reitan, Marit, Jo Saglie og Eivind Smith (2012b) Nasjonal styring og lokal autonomi i flernivådemokratiet. I: Marit Reittan, Saglie, Jo og Smith, Eivind (red.) Det norske flernivådemokratiet. Oslo: Abstrakt forlag, s. 341-356.
- Richardson, Tim (1996) Foucauldian discourse: Power and truth in urban and regional policy making. *European Planning Studies* 4, (3), 279-292.
- Richardson, Tim og Ole B. Jensen (2003) Linking discourse and space: towards a cultural sociology of space in analysing spatial policy discourses. *Urban Studies* 40(1), 7-22.
- Riksrevisjonen (2007) Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge. Dokument nr 3:11 (2006-2007). Lastet ned 02.12.2019 fra: https://stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2006-2007/dok_3_11_2006_2007.pdf
- Riksrevisjonen (2019) Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker. Dokument nr 3:7 (2018–2019). Lastet ned 21.01.2019 fra: https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/innsigelser_plansaker.pdf
- Ronchi, Silvia, Stefano Salata, Andrea Arcidiacono, Erika Piroli og Luca Montanarella (2019) Policy instruments for soil protection among the EU member states: A comparative analysis, *Land Use Policy* 82, 763-780.
- Roosevelt, Franklin D. (1937) "Letter to all State Governors on a Uniform Soil Conservation Law" February 26, 1937." Online av Gerhard Peters og John T. Woolley, The American Presidency Project. Lastet ned 16.09.2013 fra: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=15373>
- Saglie, Inger-Lise, Eva Irene Falleth, Vilni Verner Holst Bloch, Anne Snellingen Bye og Margrete Steinnes (2006) Spredt utbygging og jordvern. Om omfanget og drivkrefter bak bygging på jordbruksarealer. NIBR-rapport 2006/6.
- Salner, Marcia (1989) Validity in human science research. I: Kvale, Steinar (red.): *Issues of validity in qualitative research*, s. 47-72. Lund: Studentlitteratur.
- Schubert, Siegfried D., Max J. Suarez, Philip J. Pegion, Randal D. Koster, and Julio T. Bacmeister (2004) On the cause of the 1930s Dust Bowl. *Science* 303(5665), s. 1855-1859.
- Seto, Karen C., Michail Fragkias, Burak Güneralp og Michael K. Reilly (2011) A meta-analysis of global urban land expansion. *PloS one* 6(8): e23777.
- Silverman, David (2011) *Interpreting qualitative data*. Newbury Park, California: Sage.
- Skog, Kristine Lien (2018). How do policies and actors' attitudes, interests and interactions influence farmland conversion outcomes in land-use planning? *Sustainability*, 10(6), 1-20.
- Skog, Kristine Lien og Margrete Steinnes (2016) How do centrality, population growth and urban sprawl impact farmland conversion in Norway? *Land use policy* 59, 185-196.
- Skog, Kristine Lien, Maria Lauvdal og Maren Øinæs (2018) Hvordan er kommunenes evne til å forvalte jordvernet? *Kart og Plan* 4, 365-376.
- Skogheim, Ragnhild og Per Gunnar Røe (2003) Makt og meningsdannelse i byutviklingen. *Norsk arkitekturforskning* 16(3), 35-43.

- Slätmo, Elin (2014) Jordbruksmark i forandring. Drivkrafter bakom og förutsättningar för offentlig styrning i Sverige og Norge. Doktorgradsavhandling, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Sonnino, Roberta (2009) Feeding the city: Towards a new research and planning agenda. *International Planning Studies* 14(4), 425-435.
- Speir, Cameron og Kurt Stephenson (2002) Does sprawl cost us all?: Isolating the effects of housing patterns on public water and sewer costs. *Journal of the American Planning Association* 68(1), 56-70.
- Stigen, Inger Marie (2002) «Kryssende hensyn i jordvernet» I: H Rommetvedt (red.) *Matmakt, politikk, forhandling, marked*. Fagbokforlaget, Bergen, s. 89-112-
- Stortingsmelding 1 (2007-2008) Nasjonalbudsjettet 2008. Lastet ned 02.12.19 fra: https://www.statsbudsjettet.no/Upload/Statsbudsjett_2008/dokumenter/pdf/stmeld.pdf
- Stortingsmelding 9 (2011-2012) Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords.
- Strauss, Anselm L. (1978) A Social World Perspective. *Studies in symbolic interaction* 1(1), 119-128.
- Strauss, Anselm L. og Juliet M. Corbin (1990) *Basics of qualitative research: grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park, California: Sage.
- Strydom, Piet og Gerard Delanty (2003) *Philosophies of social science: the classic and contemporary readings*. Maidenhead: Open University Press.
- Tan, Rong, Volker Beckmann, Leo Van Den Berg og Futian Qu (2009) Governing farmland conversion: Comparing China with the Netherlands and Germany. *Land Use Policy* 26(4), 961-974.
- Tennøy, Aud (2010) Why we fail to reduce urban road traffic volumes: Does it matter how planners frame the problem? *Transport Policy*, 17(4), 216-223.
- Tennøy, Aud (2016) Forholdet mellom klimamål og praktisk politikk i byområdene. I: Kåre P. Hagen og Volden, Gro Holst (red.) "Investeringsprosjekter og miljøkonsekvenser." *Concept-rapport nr. 48*, s. 132-146.
- Thagaard, Tove (1998) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thomas, William Isaac og Dorothy Swaine Thomas (1928) *The child in America: Behavior problems and programs*. New York: Knopf.
- Thompson, Aaron W. og Linda Stalker Prokopy (2009) Tracking urban sprawl: Using spatial data to inform farmland preservation policy. *Land Use Policy* 26(2), 194-202,
- Tjora, Aksel Hagen (2012) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- United Nations (2019) *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420)*. 126 s. Lastet ned 02.12.19 fra: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>
- Vedum, Trygve Slagsvold og Harald Sunde (2013) *Norsk matproduksjon - en del av vår samlede beredskap*. Kronikk, *Nasjonen* 05.08.2013.
- Westphal, Joanne M. (2001) Managing agricultural resources at the urban-rural interface: a case study of the Old Mission Peninsula. *Landscape and Urban Planning* 57(1), 13-24.
- Zhao, Pengjun (2010) Sustainable urban expansion and transportation in a growing megacity: Consequences of urban sprawl for mobility on the urban fringe of Beijing. *Habitat International* 34(2), 236-243.
- Øksenholt, Kjersti V. og Aud Tennøy (2018) Exploring how politicians reflect on counteracting measures: the case of the Trondheim package. *Applied Mobilities* 2018:1-16.

7. Artikkel 1: Food Security, Food Sovereignty, and the Nation-state: Historicizing Norwegian Farmland Policy¹⁰

Introduction

The ability of nation-states to make decisions about their food system was one of the most contested issues in the process leading up to the 2013 Bali Ministerial Declaration on Trade. A reduction in the amount of cultivated land leads to decreased self-sufficiency and thus to increased dependence on other actors in the food system. In this way, agricultural land is a vital resource for national food sovereignty. Increased self-sufficiency decreases the vulnerability to fluctuations in food prices. Norway has a particular challenge in the availability and management of farmland, with cultivated land constituting only 3 percent of the total area of the nation, which is also a low proportion per capita. The farmland is located in the vicinity of the nation's largest cities, and it is thus currently under pressure from developments.

In their theory of food regimes, Philip McMichael and Harriet Friedmann (Friedmann and McMichael 1989) situated the territorial nation-state as a central actor in the postwar food regime with its export of the first world's model of national agroindustrialization. Food supplies were historically a matter of national and geopolitical security, before the so-called neoliberal food regime that led to an erosion of social entitlements (Patel and McMichael 2009). Norway still has a relatively small-scale and family-based farming system, primarily due to a policy in which social goals and protection of the diversity of the country's resources have been central (Forbord, Bjørkhaug, and Burton 2014). The starting point for this chapter are the recent changes in Norwegian agricultural policy, with a turn towards a strong emphasis on increasing production and a turn away from many of the social foundations that were previously fundamental to this policy.

The Nyéléni Declaration was passed by 500 representatives from 80 countries at the 2007 World Forum for Food Sovereignty, and it defines food sovereignty as:

¹⁰ Kapitlet er publisert i «Trauger, Amy (red.) (2015) Food Sovereignty in International Context. Discourse, Politics and Practice of Place. New York: Routledge».

...the right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced through ecologically sound and sustainable methods, and their right to define their own food and agriculture systems. (La Via Campesina 2007, p. 1)

Another element of food sovereignty is the right to “...exercise autonomy in all territorial spaces: countries, regions, cities, and rural communities” (ibid.). In this paper, I identify the key elements of nation-state food sovereignty as food self-sufficiency, protection of farm livelihood, agroecology, and autonomy from transnational capital. Fertile soil is a prerequisite for food sovereignty and food security, as more than 90 percent of the world’s food is grown in soil (Juniper 2013). Today, Norway is a nation of abundance, with a high level of food security. Only two generations ago, most people in Norway depended on the land to survive. The nationalization of petroleum resources and the Nordic model of the welfare state have lifted broad layers of the population to a high standard of living. Norway was late in seeing industrialization and urbanization, but it is now experiencing extensive urban sprawl (Statistics Norway 2013). In 1950, about half the population lived in urban areas, but that figure is now 80 percent. The total population has increased dramatically over the same period. The largest cities in the country, most notably Oslo, Stavanger, and Trondheim, are located in the center of the country’s most important agricultural areas. Arable land in growth areas is therefore under great pressure. The climate of Norway limits the area suitable for cultivating grains, with grassland farming being the only option in many parts of the country. With only 3 percent of the land under cultivation, as opposed to 10 percent on average in other states, there has been a focus on the need for preserving land that can be used for growing crops. Only 1 percent of the total land area is suitable for growing food grains. In spite of this resource scarcity, agricultural land is being lost at a steady pace to other purposes, such as housing and infrastructure, despite rather strong legal protection. If the present trend of farmland loss is allowed to continue, almost half of the area suitable for food production will be lost during the course of the next 50 years (Straume 2013).

By exploring the history and orientation of Norwegian farmland policy, this chapter will describe what food sovereignty means in a Norwegian context. Through a textual analysis of official documents, this chapter investigates the historical argument for Norway’s farmland policy. This analysis of central policy documents pertaining to farmland, beginning with the first Land Act of 1928, outlines the discursive tension between, on the one hand, long-lasting and broad food sovereignty goals, and, on the other hand, recent policies oriented toward food

security, which rely on neoproductivist policies for food production (Bjørkhaug, Almås, and Brobakk 2012). The following research questions are investigated: How has the discursive framing of Norwegian farmland policy changed historically, and in which ways can food sovereignty and food security be identified within these policy documents?

Defining the Concepts of Food Sovereignty and Food Security

The World Food Summit in Rome in 1996 passed a definition of “food security” that has become widely established:

Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. (World Food Summit 1996)

Carolan (2013) describes how food security has become a uniting concept globally in agrifood policies. The food-security framework for feeding the world acquired increased support after the food price crisis of 2007–2008. The concept of food sovereignty was introduced by the smallholder association La Via Campesina as a response to this development and to what they see as a neglect of focus on the controlling relations in the food system (Patel 2009). The food security framework has been criticized for its unrestrained support of existing food producing practices that are viewed as both socially unjust and environmentally unsustainable. Existing power relations in the food system are seen as beneficial for large-scale, capital-intensive, export-based agriculture at the expense of consumers, food producers, and nature. Food sovereignty is proposed as an alternative food system, founded on what are thought to be ecologically sustainable and locally controlled food production practices (McMichael 2009a; Wittman 2009). Governments in Bolivia, Venezuela, Nepal, Mali, and Senegal have incorporated food sovereignty into their national policy (Wittman, Desmarais, and Wiebe 2010). The Bolivian Constitution of 2009 (Article 16, as cited in Cockburn 2013) addressed the right to a healthy diet for the entire Bolivian population, and the rights of the natural environment of Bolivia was established in the Law of the Rights of Mother Earth (2010).

Food sovereignty focuses policy away from the market forces and towards the rights of people to control the food production resources, as described by the 2007 Nyéléni Forum for Food Sovereignty as “promotion of socially and environmentally sensitive production systems

controlled by local food providers” (La Via Campesina 2007b, p. 53). The Nyéléni declaration defines food sovereignty as follows:

“Food sovereignty prioritizes local and national economies and markets and empowers peasant and family farmer-driven agriculture, artisanal-fishing, pastoralist-led grazing, and food production, distribution, and consumption based on environmental, social, and economic sustainability.” (La Via Campesina 2007a).

Food sovereignty and food security are not mutually exclusive categories, but where food security sees all food as equal and focuses mostly on quantity, food sovereignty situates food as a rights issue, fundamentally different from other commodities. Food sovereignty as political autonomy was positioned as an essential prerequisite for food security in an NGO response to the 1996 World Food Summit (Wittman, Desmarais, and Wiebe 2010). Food sovereignty also includes distribution of, access to, and control over the food production resources (Windfuhr and Jonsén 2005).

The Farmland Resource

The United Nations declared 2014 to be the International Year of Family Farming, and 2015 is declared to be the International Year of Soils. Soils are “the basis for food systems, fuel and fibre production, essential ecosystem functions, and better adaptation to climate change for present and future generations” (FAO 2013), whereas the goal of the year of family farming is to “place small-scale farming at the center of national, regional, and global agricultural, environmental, and social policies” (IFAD 2013). Both soil resources and family farming are central to the Norwegian case, as well as being central to the entire food sovereignty debate. Agricultural land constitutes approximately 12 percent of the global land resource (Jonathan A. Foley et al. 2005). This soil has key functions for most of the biological processes that animals and plants depend on, and it is thus a valuable resource in ecological, social, and economic terms. Once arable land has been degraded or sealed, it is almost impossible to reverse the process (Ingram, Fry, and Mathieu 2010). The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) expressed concern for deteriorating trends in the capacity of soil ecosystems to provide yields (FAO 2011).

The Nation-state in the Food Regime

The world food economy has undergone major changes the past decades, due to a diverse and complex set of events, actors, and circumstances. Food regime theory is a sociological approach, first laid out by Harriett Friedmann and Philip McMichael (1989), to understanding and analyzing these changes, “the relations within which food is produced” (McMichael 2009b:1). This includes mapping the relations between the different actors, modes of production, capital flow, and power in the world food economy. The *first food regime* (1870–1930s) was built on colonial suppression and exploitation, whereas the national food system had its prime period in what they call the *second food regime* (1950s–1970s), which was built on an agroindustrialization and a national farm sector. This period is characterized by a focus on what Carolan (2013, p. 178) has named the calorie-ization of food security, with a focus on increasing the number of calories produced. This was replaced by the *third food regime* (late 1980–), also called the corporate food regime. The primary characteristic of this regime is the financialization of agricultural production, where food is reduced to an object of exchange between powerful transnational actors, and where accumulation of capital is the sole purpose (Clapp 2012; McMichael 2009a; McMichael 2013).

The globalization of the world food economy has been described as being, to a great extent, the product of states that have pursued their own interests as food exporters (Clapp 2012; McMichael 1991). Patel and McMichael (2009) described how nation-state sovereignty has been a disguise for corporate power. State food sovereignty is thus something other than food sovereignty for communities and individuals (Trauger 2013). Food sovereignty can empower actors and oppose state power, but it can also include the state as a protector of national agriculture against neoliberal trade policies (Otero 2012). The reduction of national governments’ authority to control its own land and resources is one aspect of the current corporate food regime that has been criticized (Windfuhr and Jonsén 2005). A country’s reliance on the importation of agricultural products is an important indicator for both food sovereignty and food security. China is currently largely self-sufficient in agricultural products, but due to concern for their future food provisioning, they invest in land abroad in order to secure food for their own population. The state can thus be an important actor that safeguards citizens and local farmers against fluctuations in food prices on the international market.

Food security has become established as a successful “consensus frame” for global agriculture in the past 60 years, and several researchers have pointed out the social and ecological downsides of this consensus frame (Carolan 2012; Mooney and Hunt 2009). In this context, food sovereignty has been associated with the empowerment of actors in the developing world who oppose this consensus frame. In recent years, studies on food sovereignty have also appeared from the global north (Wittman, Desmarais, and Wiebe 2011). Carolan (2012) describes the difference between how food security has been used more as a symbol for increased global market integration, versus a genuine food security that includes ecological, social, and economic sustainability. The latter is similar to the goal of actors such as La Via Campesina and others who are advocating for food sovereignty. This dimension is as relevant in the global north, where governments are pushing for increased trade liberalization, as it is in the global south.

Norway’s Agricultural Regime

The concept of productivism refers to the practice and policy of input-intensive agriculture, with a goal of maximizing the production of commodities. It is most frequently used to describe the situation in Europe in the years following the Second World War (Burton 2004; Ilbery and Bowler 1998). As a reaction to this development, there has been a transition in the agricultural regime towards a mode of post-productivism, with increased focus on the environment, extensification of production, and the removal of farm-level subsidies (Argent 2002). Although this followed productivism, it occurred as a supplement rather than as a replacement, with the two models existing in parallel (Wilson 2001).

The mode of operation for Norwegian agriculture has been described as multifunctional, both in its policy and in its practice (Almås 2004; Bjørkhaug and Richards 2008; Daugstad, Rønningen, and Skar 2006). The government's goal of maintaining agricultural production even in the more marginal areas has led to a differentiation between regions, where grain is produced in the best climatic conditions, but milk is produced in the coastal and mountainous areas, as well as in the northern counties. An important factor in the upkeep of this relatively small-scale agricultural sector has been the state-regulated infrastructure for the transport of milk to the regional market. One important reason that nationwide agriculture in the marginal areas is kept at its current rate is that toll barriers protect against competition from cheap imported food; there is also a wide range of subsidies in the form of direct payments to farmers.

Norway thus has had a domestic-oriented food system, in which only a very small amount of the total production is exported. Norway, as a non-EU member, has insisted on maintaining a very protectionist agricultural policy in order to attain the goal of being 50 percent self-sufficient in calories produced. Today, the Norwegian agricultural sector produces only 40 percent of the calories consumed nationally (Hageberg and Smedshaug 2013). National policy is thus oriented towards protecting the national farming sector as well as the foodstuff industry.

Food Sovereignty in a Norwegian Context: Sustainable Family Farming

An issue debated in Norway is why a wealthy nation with harsh climatic conditions needs to produce its own food under a regime that requires high levels of subsidies and tariffs, when other countries are able to produce food more cheaply and more efficiently. However, until very recently, agriculture has been a key policy area in Norway's societal development. Due to state protection of domestic agriculture, it has been possible to uphold a structure of relatively small farms, as compared to the rest of Central Europe (Bjørkhaug 2012). Almås (2004) identified five pillars that have been important goals for Norwegian agricultural policy. These include food security, maintaining rural settlements, securing income for farmers, equality between farmers and other groups, and protection of the environment and natural resources. These aspects are all similar to those for food sovereignty. Adding to the "food from nowhere" versus the "food from somewhere" dichotomy (Campbell 2009), the government's policies may have contributed to maintaining the rather diverse and robust small-scale agricultural sector that Norway still has, a model that has provided a high percentage of local food. According to Trauger (2013), one of the goals of food sovereignty is to decentralize the power of transnational capital, and the Norwegian system, with its protection of family farmers, has contributed to this.

Methodology

This study analyzes publicly available textual data. This data consists of official governmental documents on farmland policy, and were produced for purposes other than research. The way a policy is presented in a document can inform us about what was considered important and relevant at a specific point in time. Textual data is also considered a good source for analyzing how the presentation of a subject has changed over time (Tjora 2012). This study began with an analysis of the annotated versions of all the major revisions in the Land Act, including the

first version, from 1928 (Norge and Østrem 1929); the second, from 1955 (Norge and Nærstad 1967; Norge and Sterri 1955); and the last, from 1995 (Norge and Normann 1996). I began by exploring the broad arguments used in the annotated law texts to justify the changes to the Land Act, and I wrote a summary of the main arguments used for each major change. Following this, I analyzed the same documents in more detail, using food sovereignty and food security as a lens for discovering arguments that resembled these concepts. Next, the central white papers that described the arguments for the Norwegian farmland policy were identified through a literature review of previous research in the field. These white papers, together with the relevant contextual information described in the research articles, provided empirical material to supplement the law texts.

Results

Farmland is protected by the Norwegian Constitution of 1814 §110b, and there is a special law for agricultural land, the Land Act. The Land Act states that “cultivable land must not be disposed of in such a way as to render it unfit for agricultural production in the future” (The Land Act 1995 Nr. 23 §9). The day-to-day policy is described in various white papers issued by the ministries. In this section, I present an analysis of how the arguments for food sovereignty and food security have shifted in Norwegian farmland policy. The following paragraphs give an overview of the historical development in the argument for farmland preservation and farmland policy, starting with Norway’s first Land Act of 1928 until today. The main findings are that arguments resembling the concept of food sovereignty, as recently defined by La Via Campesina (2007), have been central to Norwegian farmland policy since the 1928 Land Act, and that the present neoproductivist turn represents a break with this social-oriented policy.

1928: Democratization and Nation Building through Land Rights

In 1928, the politics and practice of food sovereignty were at the very core of the creation of the Norwegian farmland policies. The newly formed nation-state was freed from 91 years of union with Sweden in 1905. In the following democratization process, during a decade characterized by economic downturn, social justice and right to land for all were the fundamental principles that led up to the passing of Norway’s first Land Act in 1928 (Gjerdåker 2001). The law was radical in its removal of thecrofting system, in which landless peasants had been fully dependent on their landlords. Food sovereignty was thus the prime argument for

the new act, “by allowing the landless access to land” (Norway and Østrem 1929, p. 1). In the work leading up to the passing of the new act, small-scale farmers allied themselves with industrial workers in the newly populated Norwegian cities. Their slogans called for equal rights to the country’s land resources, and an alliance between the labor party¹¹, the social liberal party, and the smallholders' union fronted the work.

Opposing these new social considerations stood an alliance between the farmers’ party and the union for the larger farm owners¹². This group consisted of previously very powerful landowning farmers, and it fought for the protection of the law of property. They also argued for what we now would call food security in the form of better productivity and profitability for food production. Chapter VI of the Land Act was about protection of cultivated soil, and it formulated farmland as a common, societal interest. The law stated that individuals cultivating the soil were performing a societal function, and that the cultivation of soil was a societal duty. To pursue these common interests, the law ordered the establishment of a “soil committee” in each municipality, which had the authority to pursue cases where soil was being neglected or mismanaged, as well as to function as an advisory body in land cases. A long tradition of public control of the soil resources was thus established. This law was passed during a time when there was a high degree of uncertainty about the future. The public thus considered agriculture to be of great importance, with the potential to lift broad sectors of society out of poverty. This social dimension in the control over land and resources has also been fundamental in the history of other liberal nation-states, such as the United States of America, as shown by Beeman and Pritchard (2001) and Phillips (2007).

1955: Arguments for Productivity and Food Security

Food security began to be on the agenda with the changes to the Land Act in 1955. The economic downturn of the 1930s had led to a crisis and to bankruptcy in the farming sector, and in 1935, a crisis settlement between the farmers’ party and the labor party had marked a new profitability course for Norwegian agricultural policy (Bjørgum 2000). Food security and productivism also went hand in hand in Europe in the aftermath of World War II, as postwar policies focused on increasing productivity through the so-called green revolution (Buttel 2005). The social considerations of the 1928 Act had led to the broad spread of agricultural

¹¹ Arbeiderpartiet, Venstre and Norges bonde- og småbrukarlag

¹² Bondepartiet and Norges bondelag

practices all over Norway, but there was less focus on the farmer as a professional, economically profitable actor. The purpose of the 1955 revision was to increase the professionalization and industrialization of Norwegian agriculture. The purpose of the act was to “promote an outer rationalization of the country’s agriculture,” as a reaction to the 1928 Law that “was too strongly affected by the task the law makers had first in mind, namely the liberation from the crofters land-leasing system” (Norway and Nærstad 1967, p. 9). The argument that increased profit also brought greater social equality was central to enabling these changes. An important change to §54 of the Act was the wording, “Cultivated land must not be used for purposes that do not promote agricultural production,” a sentence that has persisted and still forms the basis for the farmland protection policy (Norge and Sterri 1955). Still, urban development was considered more important than protecting agricultural land. The 1950s and 1960s brought with them intensive housing development, and a large proportion of high-quality agricultural land was transformed into residences (Stigen 2002).

1975: Arguments for the Environment and National Sovereignty

The 1970s brought increased focus on the power relations in the food system, resource scarcity, and global justice. Agriculture got increased political attention during the 1970’s, as Norway’s oil production activity escalated (Pettersen et al. 2009). In this context, farmland preservation was considered important for maintaining self-provisioning, as well as a symbol against those advocating growth and profit. Farmland preservation gained strength as part of the movement against the membership of Norway in the EEC/EU in 1972; this fitted into the discourse of securing rural settlements and maintaining national sovereignty (Nesvåg 1984). Fuelled by these ideas, the concept of farmland preservation became a case for the political-administrative system with changes to the Land Act in 1975 (White Paper 14 1976-1977; Amdam 1983). Its introduction was a governmental reaction to a development in which agricultural areas were increasingly being rapidly transformed into other types of land use. The main argument for the introduction of farmland preservation as a governing principle in land policy was the fear that Norway would be unable to produce sufficient food in the future. By 1975, influenced by the 1974 FAO World Food Summit in Rome, both environmental and agricultural governmental bodies came to recognize that the rate and extent of the sealing of high-quality agricultural soil was a problem. Shaped by the “green wave” set in motion by the book *Silent Spring* (Carson 1962), which criticized the use of pesticides, and by various city-planning ideals, urban development schemes began to try to take farmland preservation into consideration. This

contributed to the development of satellite towns and suburbs. This was later criticized for many reasons, including that it required a more-extensive infrastructure development and the increased use of cars for transport, with consequently higher CO₂ emissions (Aall 2011; Falleth 2011; Langdalen 1994).

1980s: Market Argumentation Takes the Stage

The principle of farmland preservation quickly became a conflicting issue in municipal and regional planning. In the 1980s, the growth discourse gained strength, which led to a weakening of the farmland preservation argument. With the Planning and Building Act of 1985, municipalities gained responsibility for area planning (Planning and Building Act of 14. June 1985 nr. 77 1986). The general debate climate was influenced by neoliberalist ideas with an international focus on overproduction and the environmental problems that resulted from agriculture. This, as well as increasing construction costs of housing, pushed agricultural land low on the agenda. An important turning point occurred when state secretary Rettedal of the Conservative Party declared that “farmland preservation had gained too much strength in land use planning, at the expense of other societal interests” (Plan og Arbeid 1984, p. 5). This led to the weakening of environmental sustainability as a principle for area planning. By the late 1980s, overproduction, pollution, and the need to reduce direct payments to farmers led to the emergence of “post-productivism,” i.e., “the greening” of agricultural policies through the introduction of environmental landscape management schemes and the diversification of farm activities and income (Rønningen, Fjeldavli and Flø 2005).

1995: The Cultural Landscapes

By the end of the 1990s, farmland preservation re-emerged in official statements and policy documents, and was placed on the agenda by the 1996 FAO World Food Summit in Rome (Stigen 2002). A new development was that farmland preservation was increasingly being connected to other values related to nature and society (Proposition to the Storting nr. 8 1992-1993). The cultural landscape argument united many different goals in the land policy of the 1990s, as environmental goals again became an important part of agricultural policy (Rønningen 1999). The Land Act of 1995 focused on protection of cultural landscapes, nature, and the environment (Norge and Normann 1996). Increased attention was paid to biodiversity, and this was accompanied by the ecosystem-services approach covering water, pollination, genetic resources, experiences, and aesthetics (White Paper 19 1999-2000). This renewed

interest in environmental problems led to conflicts between farmland preservation and environmental policy goals. In particular, concerns for CO₂ emissions from transportation led to a weakening of the farmland preservation argument (White Paper 29 1996-97). As goals for agriculture, rural settlement and employment were considered equal to economically sound operations (Forbord 2006).

Food security in a Neoproductivist Mode

The 2000s lifted food security up to the forefront of the political agenda. More recently, the so-called “neoproductivist” production approach has emerged as a response to the global population increase, climate change, and the increasing influence of neoliberal ideology (Bjørkhaug, Almås, and Brobakk 2012). In this context, Norway has shifted its emphasis from a multifunctional agriculture approach, with broad social, cultural, and environmental objectives, to a food security approach, with the stated goal that Norway needs to increase its food production in accordance with its population growth. Food security and an emphasis on increasing farm output have therefore risen to the top of the political agenda (White Paper 14 1976-1977). In the current food policy of Norway, food security is used for legitimizing what has been named a neoproductivist turn in domestic agriculture, with governmental focus on the quantity of food production. With this neoproductivist turn, we see a shift from the emphasis on environmental goals, as well as a break with a long tradition of social goals.

Norway has a goal of attaining 50 percent self-sufficiency in agricultural products. Maintaining this self-sufficiency is one of the most-frequently stated arguments for the protection of farmland against urban expansion. Since 2004, an important policy goal has therefore been to halve the annual turnover of agricultural land to urban development (White Paper 21 2004-2005). After the national election in September 2013, Norway had a new government, consisting of a coalition between the Conservative party and the Progress Party. This government immediately made it clear that they wanted a new direction in agriculture, with increased dependency on the market. This declaration was a step away from the goal of maintaining the level of self-sufficiency, and replaced that with the goal of “keeping it at the highest possible level”(The Sundvolden Declaration 2013). In addition, control over land in the form of preserving farmland is not considered a priority.

Global Shocks and Uncertainty

In the years 2007–2008, the food-supply system rocketed into a situation of commodity price volatility that was later named the “world food price crisis.” Maize prices doubled, rice prices increased by 70 percent, and wheat by 50 percent, leading to social unrest, an investment boom in the futures trading market, and a range of policy and market adjustments (McMichael 2009b). The crisis was later seen to be a culmination of several co-existing tendencies in the corporate food regime; rising fuel costs combined with the intentional inflation of food prices by monopoly agribusinesses as well as what Clapp (2012) has defined as the financialization of agriculture and food through speculation. Norway followed the international food policy discourse and turned towards the food security framework. According to the former Minister of Agriculture and Food, Lars Peder Brekk, maintaining the protectionist national agricultural system and the national land resources were of increased importance in this context (Brekk 2010). This turn towards neoproductivism in Norway can be seen in the latest White Paper on Agriculture and Food (White Paper 9 2011-2012). And with a new government, there has been a discursive shift towards trade and efficiency gains for improving food security, as was recently pointed out by Minister of Agriculture and Food Sylvi Listhaug in her speech to the Global Forum for Food and Agriculture (Listhaug 2014). This shows that there is a tension in domestic politics between the new liberal direction in trade and a more protectionist approach.

Discussion

The historical relationship between policy and land is important for understanding the foundations of the current food system. Agricultural policy in Norway has historically been about securing food production as well as livelihood and settlement in rural areas, all forms of social robustness. Ownership of land has been connected to responsibilities and a duty to cultivate land, and the state has had a strong commitment towards farmers all over Norway. The social arguments that have been so central for Norwegian farmland policy, have gradually changed into arguments that present farmers as businessmen and present food as just another commodity. Food security, as it is defined in Norwegian land policy, is not so much a goal for a robust society as about increasing effectiveness and making the farm sector increasingly industrialized and market oriented. Food security and a belief in neoproductivism are an apparent new turn for Norwegian agricultural policy, and preserving farmland as a way to secure a robust society is currently low on the political agenda. In Norway, the neoliberal food

regime can be identified in these changes, with increased pressure for deregulation and a turn towards more capital-intensive food production.

Protectionism versus the Market

Even though industrial agriculture is advancing globally, family farming is still the predominant form of agriculture when considering total world production. Access to land and natural resources are key factors for this form of agriculture (IFAD 2013). In Norway, protection of family farmers also indirectly protects consumers from food imported from transnational corporations. Since the end of the Cold War, the global food system has been increasingly reliant on the belief that the market will provide sufficient and safe food. The notion that each nation should ensure the food supply for its own inhabitants has been ousted by the idea of the ability of the free market to provide commodities at the best price and at the right time, and there is a great deal of pressure for deregulation and globalization. This can prove challenging for nations like Norway, where domestic food sovereignty and food security is thought to be highly dependent on barriers to trade. The European Union has criticised Norway for these tariffs. Even though that the European Union protects its own market the same way that Norway does against cheaper commodities from the U.S. and other countries, it has an interest in Norway turning towards more free trade as the most important exporter of agricultural products to the Norwegian market..

An important current issue for Norwegian agricultural policy is whether the role of the state through active policy measures should be reduced and if there should be increased reliance on the market. The arguments for food sovereignty and food security in the Norwegian context are much the same as the arguments for maintaining national self-sufficiency in agricultural products. Food sovereignty and food security are therefore also linked to agricultural protectionism, where the focus is on securing the livelihood of Norwegian farmers in an increasingly globalized food market that depends on international trade agreements. Self-sufficiency can thus be seen as a risk-aversion strategy, where one is less dependent on global agricultural industries, fluctuations in food prices, and trade agreements. Self-sufficiency is thus a part of, but is not equal to, food sovereignty. The social and ecological dimensions of food sovereignty must also be present in addition to counting the amount of calories produced nationally. The term *food sovereignty* has worked as a powerful tool to identify communities' loss of control over the food system. Can it also work as a tool for encouraging nations to take

responsibility over the food system, the resources, family farms, processing industry, and local consumption opportunities for their citizens? As one example, this has been the case in Ecuador, where food sovereignty forms the basis for the 2008 constitution, which highlights local control and harmony between nature and society (Peña 2013).

Farmland for Sovereignty and Security

In present day Norway, protecting farmland resources is more an issue of local food sovereignty than of food security. In an oil-rich nation, farmland resources, at least in the short term, do not play an obvious role in reducing rural poverty and hunger, but they are important for securing local stewardship of the land as well as for securing access to this resource for future generations. Control over land resources in order to produce food is a political choice. One could argue that the alternative to national food sovereignty is increased dependence on a globalized food system that is dominated by a handful of powerful actors operating through a web of trade rules, with practices that bring unsustainable social and ecological effects. Preservation of farmland prevents Norwegian consumers from using land in other parts of the world at the expense of someone else in the food system. A nation that covers its fields with asphalt will reduce its farming capacity and will thus be more dependent on buying food on the international market. Destruction of the resource base that makes future food production possible will therefore negatively influence both food security and food sovereignty in the future.

Norway in the Neoliberal, Corporate Food Regime

Neoliberalism, as part of the frame for the food security consensus, has become increasingly important in global food policy. Simultaneously, the discourse in the international food policy-arena has shifted away from sovereignty on the national level, onto markets and trade. In the current food regime, the market mechanism has become a replacement for the emphasis on a nation-state's ability to provide food for their own population (Carolan 2012). Despite these powerful trends, Norway has kept a highly nationally oriented food system that has self-sufficiency as a central goal. The long tradition of nation-states putting social and distributional goals at the center of land policy may have been a contributing reason for this. While the argumentation is now changing towards the quantity of production, it will be interesting to see if this will be accompanied by changes in the food system, a shift that has happened in many other liberal states.

The food security consensus has gained a foothold in the discourses of Norwegian agricultural policy; this has happened in parallel with a weakening of food sovereignty arguments. Food security and neoproductivism have entered the policy documents seemingly at the expense of a longstanding social argumentation. This has gone largely unquestioned in both the public and the political domain. The neoliberal arguments are often taken as facts and are not questioned, due to their hegemonic position in the current discourse. The turn from food sovereignty to food security in Norway is happening gradually and as part of a larger discourse on market orientation and free trade. This implies a discursive turn away from a historically oriented frame where the social and ecological resilience of local and national food production has a value in its own right, and towards what Clapp (2012) has described as a nontransparent, monopolized, and at times highly unjust world food economy. According to Marsden (2012), this depends upon assumptions of “infinite supply” and narrow technological solutions, marginalizing diverse and place-based food systems, such as those maintained by Norway. The tension between food security and food sovereignty highlights an interesting difference between the global south and the global north. In the global south, food security has been the starting point, and some countries, such as Ecuador and Bolivia, are transitioning to food sovereignty. The discursive turn in Norway and other states in the global north imply a turn in the opposite direction.

Conclusion

Historically, food sovereignty in Norwegian has been about protecting the present and future rights to a resource that cannot easily be made profitable in a free market. The recent food security turn sets the market in the lead. This chapter has problematized the concept of food security as presented in Norwegian policy documents. Both Norway’s farmland policy in particular, as well as the nation’s agricultural policy in general, have, for almost a century, had food sovereignty as a goal on all levels. This has been a persistent and underlying target for many measures. Food sovereignty in Norway has centered around a strong belief in maintaining an agricultural system that utilizes resources on relatively small family farms throughout a rugged and sparsely populated country. There is an interrelationship between food sovereignty and the concept of sustainability in its economic, ecological, and social dimensions. The core belief has been to maintain a form of agriculture and a resource base that has been considered valuable beyond its value as capital. Thus, this has also been about

maintaining what is not profitable, and the nation-state has taken on this responsibility by subsidizing agriculture. On the other axis of this value base is the commodification of food, with the complex relations in the highly internationalized food system. We thus see a belief in the market pitted against the protection of what is not profitable. The strong belief that the market will solve food provisioning eradicates food sovereignty as a strategy for food self-sufficiency and autonomy from transnational capital.

A harsh climate has led to the popular belief in economic circles that Norway should leave agricultural production to others, based on the principle of comparative advantage. On the other hand, in the context of increased global water scarcity, countries such as Norway, with a high amount of fresh water per capita, can contribute to global food security by utilizing this water for food production. In this way, protecting the limited farmland resources can be an argument both for food security and food sovereignty. In Norway, the turn from food sovereignty towards food security means parting with a long history. This turn is subtle and is not very well articulated. A question for policy makers to consider is whether the destruction of present farmland resources means jeopardizing the rights to the land for future generations, as well as jeopardizing future food security.

This chapter adds to recent research on food sovereignty that has focused primarily on the global south, and it shows how food sovereignty, in the form of discourses, empowerment, and the autonomy of local food producers have been at the very center of the land politics of a so-called developed nation. Farmland is a resource with a security dimension, and this is especially true in nations such as Norway, which, on average, consumes a large proportion of calories from imported food. Control over land resources to produce food is a political choice. The management of land and the politics of food sovereignty is an area where facts are uncertain and stakes are high. This chapter gives a description of the institutionalization of Norwegian farmland policy in a time of increasing international focus on food policy issues and corporate power. This chapter also identifies and situates the political aims of a nation-state as one of many actors in the food system. It also brings up little-debated issues on the interconnectedness between land as a food production resource and the ability of a nation-state to control its own food system.

Knowledge of how entities such as local farmers, municipalities, regions, and nation-states have dealt with these issues is important in order to understand how the present food regime

have come about as well as for determining strategies for moving forward. As the international community tries to agree on how to best secure access to and availability of food for future generations, these types of analyses can provide contextualized knowledge about how we have ended up where we are today, and about how to create a more sustainable future.

Acknowledgments

The author would like to thank The Research Council of Norway (Grant no. 220691/F10) for funding the project “Frogs, fuel, finance, or food? Cultures, values, ethics, arguments, and justifications in the management of agricultural land (FORFOOD)” from which this paper originated. I am also grateful to Hilde Bjørkhaug and Bente Rasmussen for their constructive and helpful comments on an earlier version of this paper.

References

- Aall, C 2011, *Klimaendringenes konsekvenser for kommunal og fylkeskommunal infrastruktur*, report, Sogndal, Vestlandsforskning.
- Almås, R (ed.) 2004, *Norwegian agricultural history*, Tapir Academic Press, Trondheim.
- Amdam, R 1983, *Makt og avmakt i jordforvaltninga: intersektoriell analyse av jordforvaltninga på kommune- og fylkesnivå*, Møreforskning report, Volda, Møre og Romsdal distriktshøgskule.
- Argent, N 2002, "From pillar to post? In search of the post-productivist countryside in Australia," *Australian Geographer*, vol. 33, no. 1, pp. 97–114.
- Beeman, RS & Pritchard JA 2001, *A green and permanent land*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Bjørgum, J 2000, "Kriseforliket 1935 – En milepæl i landbrukspolitikken," in M Stubsjøen (ed.) *Vekst og vern: Det kongelige landbruksdepartement 1900-2000*, Samlaget, Oslo, pp. 41–58.
- Bjørkhaug, H 2012, "Exploring the sociology of agriculture: family farmers in Norway – future or past food producers?" in D Ersaga (ed.) *Sociological landscape: Theories, realities and trends*, InTech, Rijeka, pp. 283–304.
- Bjørkhaug, H, Almås, R & Brobakk, J 2012, "Emerging neo-productivist agriculture as an approach to food security and climate change in Norway", in R Almås & H Campbell (eds) *Rethinking agricultural policy regimes: food security, climate change and the future resilience of global agriculture (Research in Rural Sociology and Development, Volume 18)*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, pp. 211–234.
- Bjørkhaug, H & Richards, CA 2008, "Multifunctional agriculture in policy and practice? A comparative analysis of Norway and Australia," *Journal of Rural Studies*, vol. 24, no. 1, pp. 98–111.
- Brekke, LP 2010, "Agriculture and climate change - new concept proposals from policymakers and industry," talk at the Global forum for food and agriculture (GFFA) Berlin 2010 and Berlin Summit of Agriculture Ministers 16 January 2010.
- Burton, RJF 2004, "Seeing through the 'good farmer's' eyes: towards developing an understanding of the social symbolic value of 'productivist' behaviour," *Sociologia Ruralis*, vol. 44, no. 2, pp. 195–215.
- Buttel, FH 2005, "Ever since hightower: the politics of agricultural research activism in the molecular age," *Agriculture and Human Values*, vol. 22, no. 3, pp. 275–83.
- Campbell, H 2009, "Breaking new ground in food regime theory: corporate environmentalism, ecological feedbacks and the 'food from somewhere' regime?" *Agriculture and Human Values*, vol. 26, no. 4, pp. 309–319.
- Carolan, M 2012, "The Food and Human Security Index: Rethinking Food Security and 'Growth'," *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, vol. 19, no. 2, pp. 176–200.
- Carolan, MS 2013, *Reclaiming food security*, Routledge, Abingdon.
- Carson, R 1962, *Silent spring*, Houghton Mifflin, Boston.
- Clapp, J 2012, *Food*, Polity Press, Cambridge.
- Cockburn, J 2013, "Bolivia's food sovereignty & agrobiodiversity: undermining the local to strengthen the state," in *Food Sovereignty: A Critical Dialogue*, Yale University.
- Daugstad, K, Rønningen, K & Skar, B 2006, "Agriculture as an upholder of cultural heritage? Conceptualizations and value judgements – A Norwegian perspective in international context," *Journal of Rural Studies*, vol. 22, no. 1, pp. 67–81.
- Falleth, EI 2011, "Jordvern i klimakrise" *Forskning.no*, 4 August, viewed 17 June 2013, <http://www.forskning.no/artikler/2011/august/294463>.

- FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations 2011, "The state of the world's land and water resources for food and agriculture (SOLAW) – Managing systems at risk," viewed 17 June 2013, <http://www.fao.org/docrep/017/i1688e/i1688e.pdf>.
- FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations 2013, "International Year of Soils 2015," viewed 10 January 2014, <http://www.fao.org/globalsoilpartnership/highlights/detail/en/c/211411/>.
- Forbord, M 2006, "En gjennomgang av odelsloven, konsesjonsloven og jordloven og endringer i nyere tid," Trondheim: Bygdeforskning.
- Forbord, M, Bjørkhaug, H & Burton, RJF 2014, "Drivers of change in Norwegian agricultural land control and the emergence of rental farming," *Journal of Rural Studies*, vol. 33, pp. 9–19.
- Friedmann, H & McMichael, P 1989, "Agriculture and the state system: the rise and decline of national agricultures, 1870 to the present," *Sociologia Ruralis*, vol. 29, no. 2, pp. 93–117.
- Gjerdåker, B 2001, *Til odel og eige: odels- og åsetesrettane gjennom eit millenium, med vekt på dei siste 250 åra*, NILF, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Hageberg, E & Smedshaug, CA 2013, *Korn og krise. Hvorfor Norge bør starte kornlagring* AgriAnalyse, Oslo.
- IFAD, The International Fund for Agricultural Development 2013, "International Year of Family Farming: IFAD's commitment and call for action", viewed 22 December 2013, <http://www.ifad.org/events/iyff/>
- Ilbery, B, & Bowler, I 1998, *From agricultural productivism to post-productivism*, Addison Wesley Longman Ltd, Boston.
- Ingram, J, Fry, P & Mathieu, A 2010, "Revealing different understandings of soil held by scientists and farmers in the context of soil protection and management," *Land Use Policy*, vol. 27, no. 1, pp. 51–60.
- Jonathan FA, DeFries, R, Asner, GP, Barford, C, Bonan, G, Carpenter, SR, Coe, MT, Chapin, FS, Daily, GC, Gibbs, HK, Helkowski, JH, Holloway, T, Kucharik, CJ, Howard, EA, Monfreda, C, Patz, JA, Prentice, IC & Ramankutty, PKSN 2005, "Global Consequences of Land Use," *Science*, vol. 309, no. 5734, pp. 570–574.
- Juniper, T 2013, *What has nature ever done for us? How money really does grow on trees*. Profile, London.
- Langdalen, E 1994, *Arealplanlegging: form, funksjon, fellesskap*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Law of the Rights of Mother Earth 2010*, (Spanish: *Ley de Derechos de la Madre Tierra*), viewed 01 March 2014, <http://www.worldfuturefund.org/Projects/Indicators/motherearthbolivia.html>.
- Listhaug, S 2014, "Empowering agriculture: fostering resilience - securing food and nutrition," talk at the global forum for food and agriculture (GFFA) Berlin 2014 and Berlin Summit of Agriculture Ministers 18 January 2014.
- Marsden, T 2012, "Third Natures? Reconstituting Space through Place-making Strategies for Sustainability," *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, vol. 19, no. 2, pp. 257–274.
- McMichael, P 1991, "Food, the State and The World Economy," *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, vol. 1, pp. 71–85.
- McMichael, P 2009a, "A food regime genealogy," *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, no. 1, pp. 139–169.
- McMichael, P 2009b, "A food regime analysis of the 'world food crisis'," *Agriculture and Human Values*, vol. 26, no. 4, pp. 281–295.

- McMichael, P 2013, "Historicizing Food Sovereignty: a Food Regime Perspective," in *Food Sovereignty: A Critical Dialogue*, Yale University.
- Mooney, PH & Hunt, SA 2009, "Food Security: The Elaboration of Contested Claims to a Consensus Frame," *Rural Sociology*, vol. 74, no. 4, pp. 469–497.
- Nesvåg, SM 1984, "Jordvern som symbol i lokalpolitikken," *Plan og Arbeid*, vol. 1, pp. 27–32.
- Normann, K 1996, *Jordloven: lov av 12. mai 1995 om jord (jordlova)*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Nærstad, H 1967, *Jordloven: med kommentar*, Aschehoug, Oslo.
- Otero, G 2012, "The neoliberal food regime in Latin America: state, agribusiness transnational corporations and biotechnology," *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, vol. 33, no. 3, pp. 282–294.
- Patel, R 2009, "Food Sovereignty. What does food sovereignty look like?" *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, no. 3, pp. 663–706.
- Patel, R & McMichael, P 2009, "A political economy of the food riot," *Review*, vol. 32, no. 1, pp. 9–35.
- Plan og Arbeid* 1984, "Statsråd Rettedal om jordvernkonfliktene: Byene må ha større valgfrihet," *Plan og Arbeid*, vol. 1, pp. 5–9.
- Peña, K 2013, "Institutionalizing Food Sovereignty in Ecuador" in *Food Sovereignty: A Critical Dialogue*, Yale University.
- Pettersen, I, Eriksen, LØ, Hval, JN, Storstad, O & Vik, J 2009, *Tilslørt, virksom og treffsikker: evaluering av Bygdeutviklingsordningen*, NILF report, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og Norsk senter for bygdeforskning, Oslo & Trondheim.
- Phillips, ST 2007, *This land, this nation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Proposition to the Storting nr. 8 1992–93, "Landbruk i utvikling. Om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppgjørene m. v."
- Rønningen, K 1999, *Agricultural policies and countryside management. A comparative European study*, PhD Thesis, Department of Geography, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.
- Rønningen, K, Fjeldavli, E & Flø, BE 2005, "Multifunksjonelt landbruk - hva slags legitimitet har fellesgodeproduksjon innad i landbrukssektoren?" report, Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.
- Stigen, IM 2002, "Kryssende hensyn i jordvernet", in H Rommetvedt (ed.), *Matmakt. Politikk, forhandling, marked*, Fagbokforlaget, Bergen, pp. 89–112.
- Sterri, M 1955, *Jordloven: lov om tilskiping av jordbruk (jordlova) av 18. mars 1955. Lov om endring i lov av 26. juni 1821 angående odelsretten og åsætesretten av 18. mars 1955. Lov om endring i lov av 20. august 1909 om skylddeling m.v. av 18. mars 1955 : med kommentarer og henvisninger*, Bøndernes forlag, Oslo.
- Straume, K 2013, "Monitoring Norwegian farmland loss through periodically updated land cover map data", *Norwegian Journal of Geography*, vol. 67, no. 1, pp. 36–48.
- Statistics Norway 2013, "Internal migrations, 2012," viewed 12 July 2013, <http://www.ssb.no/en/befolkning/statistikker/flytting>.
- The Land Act 1995, *Act No. 23 of 12 May 1995 relating to Land*, viewed 17 June 2013, <http://www.regjeringen.no/en/doc/laws/Acts/The-Land-Act.html?id=269774>.
- The Planning and Building Act of 14. June 1985 nr. 77*, Grøndahl, Oslo.
- The Sundvollen Declaration 2013, "Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet," viewed 14 October 2013, <http://www.regjeringen.no/pages/38500565/plattform.pdf>.
- Tjora, AH 2012, *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*, Gyldendal akademisk, Oslo.

- Trauger, A 2013, "Towards a geographic theory of food sovereignty in the United States," in *Food Sovereignty: A Critical Dialogue*, Yale University.
- Via Campesina 2007a, *Declaration of Nyéléni. Food Sovereignty*, Sélingué, Mali.
- Via Campesina 2007b, *Nyéléni 2007. Forum for Food Sovereignty*, Sélingué, Mali.
- White Paper 9 2011–2012, *Landbruks og matpolitikken: Velkommen til bords*, Ministry of Agriculture and Food.
- White Paper 14 1976–1977, *Om landbrukspolitikken*, Ministry of Agriculture.
- White Paper 19 1999–2000, *Om norsk landbruk og matproduksjon*, Ministry of Agriculture.
- White Paper 21 2004–2005, *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, Ministry of the Environment.
- White Paper 29 1996–97, *Regional planning and land-use policy*, Ministry of the Environment.
- Wilson, GA 2001, "From productivism to post-productivism... and back again? Exploring the (un) changed natural and mental landscapes of European agriculture," *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 26, no. 1, pp. 77–102.
- Windfuhr, M & Jonsén, J 2005, *Food Sovereignty: towards democracy in localized food systems*, FIAN, ITDG Publishing working paper, 64 pp.
- Wittman, H 2009, "Reworking the metabolic rift: La Via Campesina, agrarian citizenship, and food sovereignty," *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, no. 4, pp. 805–826.
- Wittman, H, Desmarais, AA & Wiebe, N 2011, *Food Sovereignty in Canada: Creating Just and Sustainable Food Systems*, Fernwood Publishing, Halifax.
- Wittman, H, Desmarais, A & Wiebe, N 2010, "The origins and potential of food sovereignty," in Wittman, H, Desmarais, AA & Wiebe, N (eds.) *Food Sovereignty. Reconnecting Food, Nature and Community*, Fernwood Publishers, Halifax, pp. 1–14.
- World Food Summit 1996, "Declaration on World Food Security," viewed 02 March 2014, <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM> Østrem, Sigurd (1929) Jordloven av 1928 med kommentar. Oslo: Aschehoug.

8. Artikkel 2: Farmland conversion to fight climate change? Resource hierarchies, discursive power and ulterior motives in land use politics¹³

Abstract

In December 2013, local politicians celebrated with a champagne toast as the municipality of Trondheim received permission from the Ministry of Local Government and Modernisation to develop 110 hectares (272 acres) of high quality farmland for housing and business. The primary reason for this decision was the promotion of a more climate-friendly city. The land in question had been singled out as especially important for agriculture in previous planning processes. Based on documents, media texts and interviews, this article utilises situational analysis to scrutinise this puzzling political decision. It emphasises the importance of discourse in local decision making regarding scarce resources. Local interests and global issues are connected and made sense of in what Foucault (1972) called a “system of meaning”, which allows powerful economic interests and climate change mitigation measures to justify the permanent loss of farmland. As food production is invisible on the local political agenda, the re-implantation of multifunctional urban agriculture in the local food system could be a viable approach to slow further conversion of high quality farmland on the urban fringe.

Introduction

Farmland is disappearing under urban expansion all over the world, although feeding the rapidly growing global population is one of the great challenges of our time. Most biological processes that sustain animals and plants depend on soil, making it valuable in ecological and economic terms. Soil is a renewable resource when sustainably managed, but its potential for food production is lost forever when put under asphalt (Ingram et al., 2010).

Major cities have thrived when the conditions for food production permit dense settlements. Yet, urbanisation means that built-up areas gradually expand at the expense of farmland. The highest quality agricultural land is often on the outskirts of areas with high population pressure because rich farmland was often a reason for settlement in the first place. The loss of farmland to urban growth has been accelerating since World War II. Although

¹³ Artikkelen er publisert i *Journal of Rural Studies* 64 (2018).

productivity increases in agriculture have largely compensated for land loss, the resource base for agriculture is shrinking on a global scale. Coupled with deterioration in the capacity of soil ecosystems to provide high yields, the shrinking resource base for food production has aroused concern for preserving arable land (FAO, 2015).

Europe is characterised by limited farmland in relation to its high population concentrations, whereas North America is less densely populated and has a larger proportion of agricultural land. Yet, the loss of high quality soil is a matter of serious concern on both continents. In Asia, the combination of rapid population growth and urbanisation has also threatened farmland. In recent years, the amount of high quality cultivated land in China has been shrinking in response to a governmental policy of moving large rural populations into new, centrally planned villages (Fang et al., 2016; Li et al., 2014; Long et al., 2016; Tang et al., 2015, Yu et al., 2017) and, therefore, not much land is left for reclamation (Xin and Li, 2018). China is increasingly outsourcing its food production to developing countries, stimulating a global rush to acquire farmland (McMichael, 2012a). Investment in land in the global South increased after the 2007-2008 crisis in food prices. Competition to acquire farmland has intensified around the world.

In contrast, farmland seems to be of low economic value in Norway, even though the country has relatively little arable land in its total land area. Paradoxically, by Norwegian standards, a large-scale conversion of high quality agricultural land into urban housing and industry was justified in the municipality Government of Trondheim by the argument that this development mitigates climate change. Drawing on discourse (Foucault, 1972; Fairclough, 1995) and narratives (Czarniawska, 1997) as conceptual tools, this paper provides an in-depth study of the knowledge claims behind a decision to convert farmland into urban purposes. It examines a case of farmland conversion that was politically adopted under a pretext of being environmentally friendly, whilst it is mostly municipal- and developer economy-friendly. In a discourse that pitted environmental goals against continued agricultural production, global environmental benefits served as a rationale for urban expansion. First, the paper presents the climate narrative that rationalises the decision. Then, it identifies an appropriated planning language and the manner in which farmland is made invisible as characteristics of the narrative. Later, the paper points to political and economic motives of the decision-makers by examining how financial logic permeates an area policy that is seemingly based in environmental principles of CO₂ reduction. It concludes by addressing how the discourse both secures power to the joint interests of municipal

politicians and farmers who have become property developers and disguises the most climate-friendly housing options.

Farmland governance and policy

Land use can be seen as a mosaic of cooperating as well as competing interests. In his classic article “The Growth Machine” (1976), Harvey Molotch described coalitions between landowners and developers with public officials to support continued growth. Large economic values are at stake in how areas are defined in land use plans. On the urban fringe, many interests conflict with farmland, especially transport infrastructure and residential development. Planning is supposed to ensure democratic decision making and balance differing interests with one another. According to Hajer (1988: 21), planning can be defined as “the activity of the state organising the use of space”. Here, different actors engage in argumentation for different outcomes. The way these arguments are framed heavily influences what decisions are made.

Competition between municipalities in securing resources lies at the heart of politics (Molotch, 1976). In an economic logic, the value of a farm field in the real estate market greatly exceeds its agricultural production value. Planners have been concerned with how to control urban sprawl and keep cities from devouring their hinterlands. Some reasons for preserving farmland focus on the resource itself: sustaining food production, securing biodiversity, preserving open space and controlling floods (Tomlinson, 2013; Newman et al., 2015; Wästfelt and Zhang, 2016; Brinkley, 2017). Other arguments have pointed out that farmland preservation mitigates the negative side effects of cities by curbing sprawl and increasing housing density, thus limiting motor vehicle traffic, pollution and costly infrastructure, and preserving ecosystems (Cadieux et al., 2013).

A wide variety of policy tools are used to manage urban sprawl as well as preserve the open countryside and the productive agricultural land on the fringe of large cities. National laws and processes for protecting farmland differ significantly. Ensuring that farmland cannot be converted into more profitable uses requires intervention in the land market (Nelson, 1990). The purchase of development rights by public or private trusts is a common method of land conservation in North America (Bengston et al., 2004), whilst legal regulation by the central or local government is more typical in Europe (Koomen et al., 2008; Tan et al., 2009). The European Union lacks a common farmland policy; although EU land policy guidelines were endorsed in 2004, they have not been recognised in practice. In 2015, over 70 civil

society organisations joined Via Campesina Europe in a petition, “Preserving and managing European farmland as our common wealth”, to make sustainable governance of farmland more explicit (European Confederation Via Campesina et al., 2015). Improving urban residents’ access to land can strengthen public support for farmland preservation. Although faced with financial challenges, programs for community land access in British Columbia, Canada, have proven to foster an improved connection between city dwellers and suburban farmland (Wittman et al., 2016).

The reasons put forward for protecting Norway’s farmland have varied over time. Protecting the remaining farmland has been seen as a matter of societal security justified by making the country more resilient in the face of crisis (Vinge, 2015). Only 48.6 per cent of agricultural calories consumed in Norway were produced nationally in 2016 (Norwegian Agricultural Authority, 2017). This is just below the level that has historically been deemed necessary for national security, a goal first described in policy papers in 1975 (White Paper 32, 1975-76). Norway, as a non-EU member, protects its agricultural market with toll barriers, but, in 1991, adjustment to EU policy led to the removal of self-sufficiency as an official political goal (Almås, 2002).

Norway is a land of mountains and forests, and productive farmland comprises only 3 percent of its total land area, compared to 25 percent in the United Kingdom, 17 percent in the United States and 11 percent in China (World Bank, 2016). Since the 1970s, Norwegian agricultural policy has treated maximum utilisation of the country’s natural resources as a core value (Almås, 2002). Grain production is concentrated in areas with suitable temperature, precipitation and soil quality, whilst dairy farming is concentrated in the less favourable mountainous and northerly areas. An extensive body of research has examined the quantity of land that has been converted into non-agricultural purposes in Norway (Grønningsæter and Aurbakken, 2009; Fystro, 2010; Straume, 2013). Other research has identified main drivers for urban development on farmland (Falleth and Saglie, 2007; Slätmo, 2014; Skog and Steinnes, 2016). However, surprisingly little research has examined decision making on farmland in land use planning. This article scrutinises the knowledge claims used in the political decisions regarding farmland conversion.

Conceptual tools: Situational analysis to examine power in a political process

Situational analysis, first described by Adele Clarke (2005), is designed to investigate a complex situation with multiple arenas, levels and events in a systematic way (Christensen and Casper, 2000; Friese, 2009, 2010; Kalenda, 2016; Washburn, 2013). This approach helps the researcher navigate situations with a plethora of data both to analyse power relations and represent the diversity of perspectives in the situation. In contrast to the grounded theory approach described by Anselm and Strauss (1990), situational analysis focuses on differences rather than commonalities. Clarke emphasised that language and materiality must be analysed symmetrically. By using the situation as the basis for the analysis and explicitly including all analytically relevant non-human elements alongside the human, the researcher can identify how different circumstances appear as significant in the empirical situation, and who is constructing what and why (Clarke, 2009).

Power through discourse, narratives and knowledge claims

Discursive material is central for analysing situations of power, according to Clarke (2005). The term discourse points to a certain methodology for analysing social interaction and meaning creation as a key part of a societal process. Michel Foucault wrote that “discourse is the power which is to be seized” (Foucault, 1981: 53). In political conversation, discursive power is of vital importance, influencing everything from what is defined as the problem to be solved in the political arena to the reasons that are chosen for solving the problem in a particular way. Power also comes into play when specific knowledge regimes are used to legitimate a certain point of view. Discourse has been supported by institutions and created and reinforced by a wide range of everyday practices (Foucault, 1981).

The social construction of knowledge that is taken for granted and comes into play in language and social interaction was analysed by Berger and Luckmann (1967). In planning processes, politicians must prioritise societal goals and values. Certain modes of argumentation can attain a hegemonic position in the discourse. Some actors are heard, whilst other voices are excluded. Powerful actors with specific interests and objectives can influence land use planning processes in both subtle and obvious ways. Bunce (1998) showed how the discursive power to “construct ‘systems of meaning’ (Foucault, 1972) around the

urbanization of agricultural land has had a significant influence over farmland preservation policy” (Bunce, 1998: 235).

Discourse analysis has proven to be a useful tool for exploring how meaning is created, challenged and maintained in political processes (Alvesson and Kärreman, 2000). Policy making can be regarded as a struggle between different discourses concerning how issues should be conceptualised and negotiated (Fairclough, 1995). A taken-for-granted argument can become a “fact” and does not need to be justified (Meyer and Rowan, 1977). Identifying arguments that are implicitly accepted reveals the discursive mechanisms that lead to certain actions and choices (Neumann, 2001). Czarniawska (1997) showed that stories are central for legitimising political decisions.

Farmland can become a physical symbol for a range of meanings and emotional values. Feitelson (1999) found that the rationale for Israel’s protection program changed as what were seen as societal problems shifted, and the desired outcome was reframed as a solution to those problems, rather than the other way around.

This article examines how the discourse on farmland can make certain decisions possible or inevitable, as well as empower certain stakeholders and disempower others by using a situation as a focal point for inquiry (Clarke, 2009). Focusing on what meanings are attributed to farmland, how categorical distinctions come into play, and the perceptions and positions of influential actors in land use planning debates, this paper highlights the knowledge claims underpinning the decision to convert agricultural land to urban purposes. In the hands of self-interested parties, global environmental discourses can prevail over local definitions of the common good.

The Trondheim Case

Resources at Issue

The climatic conditions in Norway limit the area suitable for grain production. Grassland farming is the only option in many parts of the country and cultivating feed grain takes up the major arable areas. The greater Trondheim area examined in this case study has the climatic and topographic conditions for both seed and grain production and, along with east and south-western Norway, is amongst the most suitable areas for growing grain. Trondheim is a coastal city in central Norway with 185,000 inhabitants, making it the third

largest city in the country. Another 95,000 people live within a one-hour driving distance from the city. The region has a common labour market with a commuter population living in the smaller towns surrounding the fjord. The Trondheim region is experiencing as high as a 1.2 percent population increase annually, which is a relatively high growth rate by Norwegian standards (Trondheimsregionen, 2016).

The two farms at issue in this controversy consist of high quality grain land. The landscape can be classified as ‘agriburbia’—a suburban area where farming is still an important land use (Newman et al., 2015). The Øvre Rotvoll and Overvik family farms are located in the rapidly expanding eastern area of the city, in between large areas of suburban housing. As the city has grown around it, this farmland has been preserved for its high quality, its cultural and historic value and its aesthetic and recreational qualities. One of the most heavily trafficked thoroughfares in and out of the city centre cuts straight across the Øvre Rotvoll farmland. The farm has lost large amounts of land to transport infrastructure by public expropriation over several decades making the land increasingly difficult to farm. In 2012, when a new generation took charge of the Øvre Rotvoll farm, they decided to convert the land into residential and business uses. They established a property development company, hired a former Labour Party municipal politician as managing director, engaged consultants in environmental assessments and architectural matters and approached politicians with a well-prepared proposal. Then, the Overvik family presented a similar proposal for developing the land on their farm.



Figure 1: Aerial photograph of the city of Trondheim with the Øvre Rotvoll and Overvik farmland highlighted (Norge i bilder, 2017, CC BY 4.0.)

Institutional System

Decisions on land use are made as part of area planning processes when politicians decide where new areas for housing, industry and other societal functions will be. Like most Norwegian municipalities, Trondheim has a representative parliamentary system in which alliances between parties are important in securing decisions. Farmland is governed by the Norwegian Constitution §110b and the Land Act, which states that “cultivable land must not be disposed of in such a way as to render it unfit for agricultural production in the future” (Land Act of 1995, §9). However, the law allows its conversion into other uses if, “after an overall evaluation of the circumstances”, the Ministry “finds that the agricultural interests should not have priority” (Land Act of 1995, §9). The Ministry of Modernisation and Municipal Affairs formulates this judgment based on decisions made by local politicians in municipal plans. The conversion of farmland into urban uses thus requires a local political decision and approval by central government officials. The “overall evaluation of the

circumstances” leaves a great deal of room for judgment. It is up to local politicians to use their discretion in deciding to preserve farmland. Neoliberalism, which implies a market rationale as the organising principle for society (McMichael, 2012b), is hegemonic at the national level in Norway, both discursively and in the coalition of Liberal, Conservative and Libertarian parties that have held power since 2013-2014.

The Decision

The decision to allow the urban development of 110 hectares (272 acres) of high quality farmland was made by the Trondheim City Council on 21 March 2013. The decision was based on a projection of high population growth. The majority, consisting of the Labour, Socialist Left, Liberal and Conservative parties, added this comment to the decision:

The areas that have been decided to convert in the area plan imply that Trondheim will be built inward, or densified. In the environmental package for transport, the city council has set a target that 80 percent of new homes will be in the form of densification. They point out that areas between existing residential areas, such as the areas that are proposed for residential purposes in this case, must be understood as densification of the city in this context (Minutes, City Council, 21.03.2013).

The Ministry of Local Government and Modernisation approved the decision on 20 December 2013, rejecting an objection from a neighbouring municipality over the amount of housing allowed and the amount of farmland used.

Methods

The conversion of farmland in Trondheim’s municipal land use plan has been analysed as a ‘situation of inquiry’ (Clarke et al., 2015). Following the stepwise deductive-inductive method described by Tjora (2010), the study has moved back and forth between material and analytical levels. The situation was mapped to make sure that all relevant data describing it were collected. The decision to develop farmland was set at the centre, and different sources of data were explored and sorted. At this early stage, I observed conferences, debates, and meetings as well as surveyed the media coverage of the case, drafting notes and messy initial maps. Then, I laid out a timeline, mapped the actors involved and outlined the arenas for decision making, as well as constructed an overview of documents from different stages in

the process that seemed especially relevant to the discourse. The maps contained individual human actors, media actors, political elements, governmental bodies, non-governmental organisations and spatial elements in the situation, as well as implicated non-human actors—that is, objects that play an active role in the narrative (Clarke, 2009). To ensure validity and prevent cherry picking of cases, the mapping continued from the initial data gathering process throughout the analysis, moving from messy to ordered versions and from broad mapping of institutions and arenas to detailed mapping of themes in the material. Specifically, I used different versions of positional maps to lay out contested discourses and positions taken (Clarke et al., 2018). The data was analysed to identify the positions of significant actors, relationships between the elements of debate and relations of power (Phillips and Hardy, 2002). Based on this, I selected to pursue “farmland conversion to fight climate change” as one theme or position, due to the importance this argument appeared to have in the empirical situation. The climate argumentation was simple with clear responsibility and extremely specific economic and political goals, whilst farmland was experienced as complicated, with unclear responsibility and few benefits for the municipality. The main sources of data for this article were thus selected based on the nodes, arenas and actors identified in this positional map, and consists of 1) text data (municipal reports, letters between governmental bodies, minutes and resolutions from meetings of the municipality’s governing bodies and private consultancy reports) and 2) interview data from actors involved in the process in different ways (21 in-depth interviews with local politicians, planners, property developers, non-governmental organisations, regional government officials and state government officials).

The interviews lasted for approximately one hour. Themes ranged from open questions about the farmland conversion process and the informant’s role in the procedure to more detailed questions on nodes that arose from the initial maps, such as the role of and responsibility for farmland, climate change, housing development and municipal and developer economy. The recorded interviews were then transcribed and coded. An initial thematic coding and a final analytical set of codes focused on major contested issues, discursive constructions and symbolic elements. The discursive constructions identified were “conflict between different types of nature conservation”, “viability of different policy measures for farmland preservation” and “food as commodity or common good”. This article describes the discursive construction that seemed to be key for the decisions that were made: “farmland conversion to fight climate change”. The most central materials to portray the discursive constructed narrative that justified where housing should be built were the

accounts from central politicians, planners and municipal documents. The other actors interviewed, civil society and government officials on different levels, were a bit further away from the discourse. Nevertheless, their accounts were still used in the analysis, although they were not so visible in describing the components in the narrative.

Farmland conversion to fight climate change

This section will describe the discursive elements central to the decision about where housing should be built. The analytical question has been to look for how farmland conversion is justified by politicians before the decision in the City Council in the Trondheim area plan process. First, I lay out the argument that the farmers who have become property developers were successful in justifying conversion of their farmland and selling the idea to the politicians. Then, I show how a planning-like jargon was effective in appropriating the discourse to the political arena, and how farmland was made invisible in the process. Finally, I point out some key drivers in the process, namely a hidden political motivation in securing more inhabitants, coupled with a rewarded and institutionalised transport policy, and the manner through which private interests gained steady access to politicians, whilst planners were kept at arm's length.

What was argued?

The farmers who have become property developers and their consultants delivered the central knowledge claims for why housing development on the farmland in question was a good climate option; the central instrument for this was consultancy reports. Important in the argument was how available development options were narrowed down to two: development in outskirts on high quality farmland or development in neighbouring municipalities. These two options were compared by how many climate gases an inhabitant in each area would produce. A central driving force for narrowing down the discourse to these two options was how the options posed a threat to municipal politicians due to the loss of inhabitants and accompanying tax income. This section will demonstrate how housing on this particular farmland was positioned as the only option for saving the world, and how this was supported by a central thesis that this option would lower CO₂ emissions from transport. Later, I will show how behind these environmental values was an economic value.

Discursively, a choice was posed between solving two problems: saving farmland or saving the planet from increased levels of the greenhouse gas carbon dioxide (CO₂). As a

former planning leader put it, “Should you save a layer of earth or the Earth? This is the challenge”. In this way, a global and abstract environmental argument prevailed over a more local and concrete environmental argument. The key political argument behind farmland conversion was that housing development on peri-urban farmland is climate-friendly. The key to why this argument was accepted as valid was the approach through which different alternatives were presented and perceived. Instead of talking about densification as an alternative to farmland conversion, the only alternative visible in the political discourse was that new inhabitants would settle in neighbouring municipalities instead. A politician succinctly stated this line of reasoning: “We think that it’s more environmentally friendly to keep growth within Trondheim than to distribute it to Melhus and Malvik” (Politician 2). Social processes constructed claims about where housing should be built in Trondheim. This discourse posited that development within the existing city limits would be “impossible and ugly”, and that expansion into the outskirts represented a form of densification.

CO2 emissions separate alternatives

Calculations from the Chief Administrative Officer in Trondheim municipality stated that sufficient area for future housing development was available within existing built-up areas. Nevertheless, the politicians chose to dismiss these calculations. Instead, the politicians adopted a knowledge claim that was promoted heavily by developers: that the urban area was unfeasible for development and that families will choose to buy peri-urban houses in neighbouring municipalities instead. The only option that seemed to be available in the discourse was the development of the city forest area, something that is very unpopular. Thus, building on farmland seemed like an option that was deemed to happen.

Because the growth in Trondheim is tremendous. Slightly decreasing now, but still, there is a need for a greater area than what the City Councillor has added. As we saw it. And so, in Trondheim, there is not much rock and outfield except in Bymarka [city forest area], and we do not want to expand the residential zone into Bymarka. (...) It is unwise both in terms of outdoor interests and in relation to environmental interests. (Politician 1)

The basis for the decision making was then narrowed down to one number: projected CO2 emissions. The comparisons between different housing development possibilities turned almost entirely on this factor. Oddly, the greenhouse gas emissions resulting from the urban

development of farmland were entirely absent from this calculus. Rather, the amount of CO₂ emitted if farmland were turned into housing and offices was compared to the amount of CO₂ emitted if new inhabitants chose to live in neighbouring municipalities. It was based on current energy sources, technologies and modes of transport, disregarding not only the possibility of changing these patterns but also the fact that they are currently shifting. The measure was universally accepted, and its underlying assumptions and limitations were not questioned. The CO₂ emission measure can, in this way, be understood as a powerful non-human actor that legitimates the interests of powerful actors.

A central prerequisite in the social process is that the climate argumentation is only true under one condition: that the only alternative is housing on areas further away from the city centre. The more climate-friendly alternative was dismissed as unfeasible, even though the Chief Administrative Officer proposed to cover the projected population increase by increasing housing density within city boundaries on the identified available areas.

How was it argued?

The property developers initiated the narrative in a planning-like jargon. The narrative also rested on components of a transport policy that receives economic incentives from the central government. How housing on the farmland in question is viewed as based in facts and serving multiple purposes is important to make it appear to be a good option amongst the politicians.

Planning terminology gives legitimacy

Arguments made in the consultancy reports gained a foothold amongst politicians by using planning terms in a way that justified the results they advocated. A former Head of City Planning explained that the use of planning terms was more specious than objective: “They make pictures for people to believe in that are not genuine, yet are taken at face value as a professional analysis. But, in my opinion, it’s quite quasi”.

For example, the “collective axis”, a circle drawn on the map of Trondheim, makes the location of certain functions seem logical or even unavoidable. Since the farmland proposed for development is already traversed by major roadways, a politician explained, the site “had the best environmental impacts in relation to emissions, as it was close to public transport” (Politician 1).

Reports described the current situation as “road spaghetti”. The previous policy for housing development was characterised as a “here and there policy”, a deeply negative phrase denoting a pattern that was based on ideology rather than knowledge with numerous deleterious side effects. The preservation of the Rotvoll urban farmland as part of Trondheim’s policy during the previous decades has been described as “random”, “incoherent”, “skip-over” and “blobbing” (Selberg Arkitekter, 2011). These reports described farmland in a negative way, and the development proposal was presented as bringing order to what was depicted as chaos.

Farmland is invisible

According to Adele Clarke et al. (2015), what was not said in a discourse can be as important as what was said. In this study, it is especially interesting how farmland can be analysed as an implicated non-human actor because of the way it is portrayed and understood by those in power to determine its future, even though farmland is profoundly dependent on human use to continue as farmland. When studying documents, media and meeting debates, farmland as a topic was remarkably absent from the discourse. When asked specifically, farmland preservation was considered important by all actors interviewed, but, to the majority of politicians, not important enough in this specific case. They saw farmland preservation as important on a national level, but they did not see it as their responsibility. As one planner said: “Interestingly, politicians also say that farmland preservation is important, but it is different when push comes to shove”. They express support for the idea, but there is little willingness to take action.

Agricultural organisations, environmental organisations and development organisations found that their engagement started too late in the area decision process, and that they were unable to affect the way farmland was understood. As one development organisation leader put it: “It’s a bit late to start campaigning when everything has been decided”. The organisations experienced that the politicians with the power to decide the future of important farm areas view farming as a quaint, but obsolete, activity. In this understanding, agriculture is better suited to countries with a more temperate climate, and Norway can import its food from them. Therefore, the role of farmland in the local and regional agri-food network is not considered.

For the politicians, farmland becomes invisible in the shadow of the city as a growth machine. The spatial expansion of cities is viewed as so inevitable that the preservation of peri-urban farmland is only seen as delaying a development that will happen anyway: “Farmland preservation is important in some areas, but a city must grow (...) I know the Parliament has said that we should grow more food, but when it's so urban, we must make an exemption” (Politician 2).

The following section further elaborates on factors that I found to drive *why* the climate narrative evolved.

Why was it argued?

A hidden municipal economic motive was central to the prerequisite of the climate narrative. In this section, I will expose how a climate calculation was effective in securing hegemony in a discourse of city development concealing a neoliberal motive from municipal politicians in securing new inhabitants. An institutionalised transport policy was also used discursively to claim that development on these areas was densification, effectively disguising that available ground for new housing was available inside the built-up area. Last, the way the planner’s knowledge claims are viewed compared to the knowledge claims delivered from market actors also appears to have contributed to the decision.

Competition for inhabitants between municipalities

The economic motivation of the property developers is obvious: The potential profits of converting farmland to urban uses are enormous. The politicians’ economic motive is less apparent but nonetheless important: The municipal budget would benefit. This consideration is not expressed in official documents but becomes clear in the way the informants talk about their motivations and considerations. The central storyline is the threat that families will choose to reside in neighbouring municipalities if Trondheim does not provide attractive neighbourhoods and housing types. “If we are going to have all housing construction in the small municipalities around us, we will never reach the goals on reduction in CO2 emissions” (Politician 1).

Even though CO2 emissions are the official argument, securing additional municipal tax revenue seems to be a more powerful one. In the practical reality of day-to-day politics,

economics is king. The municipality collects taxes only from people who reside in the municipality, not from those who commute into the city to work but live in adjacent municipalities. A coalition politician revealed this line of reasoning when he pointed out that a regional hyperlink train could be a possible alternative to farmland conversion, but it was unfeasible for financial reasons: “Because we cannot build infrastructure for anyone commuting to the city without receiving tax revenues from them. We cannot. Then we will go bankrupt” (Politician 1). The municipal tax base is a prime consideration when local politicians consider solutions to complex environmental problems.

Support of established transportation policy

Incentives for public transport seem to work against farmland preservation. These incentives are used discursively to support a sprawl strategy that it was designed to counteract.

Lowering CO₂ emissions is the measure used to show the success or failure of the transport policy “Greener Trondheim”. As a broad political compromise amongst the Labour, Socialist Left, Centre, Christian Democratic, Conservative, Green, Red and Liberal parties on environmentally friendly transport, “Greener Trondheim” has been successful in moving people from cars to public transport. The municipality has gained a great deal of income from incentives for increasing bus usage. This goal is an integral part of the city’s overall policy: “Development of new areas must be considered against the goal to make traffic increase on environmentally friendly transport, according to the reward agreement in Greener Trondheim” (Minutes, Building Council, 01.04.2014).

The narrative about greenhouse gas emissions is based on the “Greener Trondheim” discourse. This environmentally friendly transport policy is so important to some of the parties that they will go to great lengths to protect it in other policy matters. In this narrative, building on farmland is framed as the best solution for the environment, and it is packaged as part of an environmentally friendly city development discourse.

Fear of technocracy, lobbying as democratic

Building new houses is treated as a more urgent matter by politicians than by planners. The municipality’s planners have been criticised as failing to “take on the

challenges facing the municipality in the years to come”; thus, planners’ efforts must become “more aggressive”. The municipal planners work on the basis of predictions for future population that fall between the highest and lowest possible growth rates, whereas the politicians want to plan for highest potential growth. Behind this difference, I identified a conflict between the values of bureaucratic expertise and democracy. Politicians characterise “professional” planning as undemocratic and keep bureaucrats at arm’s length. The politicians are reluctant to talk to the municipal planners or attend their meetings because they believe that they, rather than the bureaucrats, should rule the municipality.

Their attitude toward lobbyists is quite different. They see inviting them into the process as a democratic way of serving the public, although others regard them as representing private interests. A politician said: “There is no problem for anyone who wants to meet politicians. I am very much in favour of lobbying. Lobbying has such a bad reputation, but it is for informing the elected people, although there must be transparency” (Politician 2). As far as the municipality’s staff was concerned, however, he expressed caution: “Yes, they are welcome, but at the same time, we should be very careful not to instruct or be instructed.” He continued, “There must be a bulkhead between [us]. They must act based on what they have learned in the textbook, and we must follow our party program”.

The property developers enjoy direct access to the politicians by hiring consultants with connections who can advance arguments on their behalf. According to the former Head of City Planning:

There are counsellors other than those in the municipality of Trondheim whom the politicians actually listen to. Advisors from the developers get a completely different access to the political corridors than the municipalities’ own planning experts do. The planning experts in the municipality must follow the correct paths in relation to political information. Although a developer can only ask for a meeting (. . .), most of the time, he will get it.

The consultants hired by the property developers chose a line of reasoning that is in accordance with the dominant discourse about building houses near existing roads and public transport. The former municipal planner explained:

They run an argument that is similar to what we do, but it is appropriated to the developers’ interests. This is not so easy for a politician to discover, but we see it

quite clearly. Still, the argument is based on the same criterion, i.e. on reduced transport. So, they follow the same lines, but there are a few other angles.

In the dominant discourse, the preservation of farmland is framed as opposing climate-friendly urban development. This way of thinking assumes that it is impossible to preserve farmland and reduce CO2 emissions at the same time.

Discussion

Farmland is a threatened resource both locally and globally. Despite rising competition to acquire agricultural land to produce food for a growing population on a global scale, urban sprawl continues to destroy farmland on all continents. Paradoxically, this study shows how environmental narratives can render farmland more vulnerable, as well as displays the extremely weak position that farmland preservation plays in local politics. Knowing that agricultural land has an extremely strong legal protection in Norway compared to most countries, this situation becomes even more notable. Despite Norway's strict farmland law, local politicians are allowed to argue for exceptions, which opens up interpretations and their exercise of power. I reveal a market-driven narrative that built legitimacy for a decision (Czarniawska, 1997) and its economic, institutional and cultural drivers.

Situational analysis of political decision making in the Trondheim case shows how a narrative centred on a global environmental problem controlled the debate about conversion of farmland to urban uses. Indeed, the irreversible loss of farmland was not framed as an environmental issue at all. Rather, lowering CO2 emissions by building houses near existing transport routes legitimated its development. A story of municipal economy connected the dots in an equation that made farmland conversion appear as a necessary climate change mitigation measure. The dubious but authoritative-sounding knowledge claims made by the developers' consultants established an internally logical argument for farmland conversion that seemed to make environmental sense. Scrutinising this justification from the perspective of other participants, however, revealed participants' ulterior motives. The power of municipal self-interest is evident in the fact that the environmental impact equation was formulated in terms of competition with other municipalities, rather than in terms of alternative uses for the land. What Molotch defines as "real politics", "the process where goods and services are distributed in society" (Molotch, 1976: 313), was key, but it played an entirely hidden role in both the definition of the problem and its solution.

The analysed situation of inquiry thus included both agency and discourse – agency as farmers who have become property developers aim to seek profit and as politicians who want to increase the number of tax-paying inhabitants in their municipality. Discursively, we see a climate imperative pushed by consultants hired by developers that is attached to institutionalised planning jargon and incentives for environmentally friendly transport. This analysis provides evidence for Foucault’s (1972) theory that discourse is rooted in and creates culture, and that institutions and their language reinforce its power. The climate imperative has become a “truth”, and its prerequisites as well as developers’ and politicians’ agency are hidden, something that secures its power.

In the process of decision making, the abstract measure of CO2 emissions simplified a complicated issue. Measures were used to set alternatives against each other, effectively hiding options that could have shifted the debate, such as the fact that there was available area inside the city boundaries to accommodate the estimated population growth for the next 15 years. The narrative thus contributed to the ignorance of the most climate-friendly option for housing areas: urban densification. The irrelevance of this fact to the discussion demonstrates that the main consideration was the city’s population growth in relation to other neighbouring municipalities, not climate-friendly housing locations.

Power is exercised in a subtle way by using planning language and metaphors to increase legitimacy and incorporating an established and rewarded policy into the narrative. Moreover, when the expert advice of the municipality’s own planners did not serve the politicians’ interests, they turned to the property developers’ lobbyists and rationalised doing so as a form of democracy. In their view, the proposal to convert farmland into residential and office development addressed immediate issues of housing and transport, promoted the city in its competition with adjacent municipalities, and promised to increase the city’s tax base and revenue from national incentive programs.

There is a neoliberal turn in allowing actors from the property market to deliver the knowledge claims for housing areas against the advice from the municipality’s own planners, as well as to permit municipal economic motives to motivate housing areas disguised as climate-friendly motives. Hegemony of neoliberal discourse contributed to the central government’s assent to the municipality’s decision to develop this high quality farmland. In

an economic-centred discourse, farmland was considered “too light” compared to the weight of real politics. Thus, farmland was not considered a valuable resource in either monetary terms or symbolic terms, whereas reducing CO₂ emissions was counted for both. Furthermore, the politicians regarded food and agricultural policy as so peripheral that they refrained from engaging in it at all. Whilst this decision served multiple private and municipal financial interests along with the climate agenda, farmland preservation served no other interests but stood as an end in itself. Politicians’ silence on the matter of farmland protection together with their evident lack of commitment to the issue when asked about it generally indicates that they see farming as a national rather than a local responsibility. Other issues for which the municipality has primary responsibility are more pressing locally. This political ignorance towards the role farmland plays in food provisioning implies a serious disconnect between the food producing resource and the local food system (Brinkley, 2017; Newman et al., 2015).

Conclusion

Farmland is a key resource in regional agri-food networks, and its situated quality makes its preservation vital. This study revealed how climate change is used as an alibi for economic interests in the push for farmland conversion on peri-urban farmland. Exploring a social process of micro politics, the article finds a neoliberal logic that permeates an area discourse where farmland as a natural resource is made invisible. Discourse is created by power struggles, and it is the invisibility of these relationships that secures power and hegemony (Fairclough, 1995). This reduction of complex issues to simple equations with seemingly incontrovertible solutions makes it easier for politicians to make decisions. In a context of increasing uncertainty coupled with information overload, this is an effective and attractive strategy, but it is also dangerous because important considerations can be lost. The hegemony of count-and-measure specifically and neoliberal ideas in general can lead our society to miss out on sustainability opportunities that are not so easy to quantify, in this case, a possibility to both preserve farmland and develop real climate-friendly housing areas. How can we then better foster farmland preservation and sustainable food systems for urban areas? A key recommendation supported by the study is to build bridges between farmland and the urban population, for example, with programs that promote local awareness of the productivity of nearby farmland in terms of everyday foodstuffs. By integrating emerging local food movements with farmland preservation, farmland may reclaim its vital role in the suburban landscape, an approach proven necessary for other successful farmland preservation

attempts (Perrin, 2013, Newman et al., 2015; Wittman et al., 2016). I will argue that the generation of more just, open and democratic decision making about farmland that serves our common interests in environmental sustainability and food security can lead to compatible goals that are placed in competition only by discourses that serve private interests by pitting them against one another.

Acknowledgments

Funding: This work is supported by the Research Council of Norway's Samkul program [grant number: 220691]. The author wants to thank all the informants and Grey Osterud for language help and proofreading; Hilde Bjørkhaug, Reidar Almås and Bente Rasmussen as well as three anonymous reviewers for invaluable comments on an earlier version of this paper.

References

- Almås, Reidar, 2002. Norges landbrukshistorie 1920-2000. Frå bondesamfunn til bioindustri. Oslo: Det norske Samlaget.
- Alvesson, Mats, and Karreman, Dan, 2000. Varieties of discourse: On the study of organizations through discourse analysis. *Human Relations* 53, pp. 1125–1149.
- Bengston, David N., Fletcher, Jennifer O., and Nelson, Kristen C., 2004. Public policies for managing urban growth and protecting open space: Policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning* 69, pp. 271–286.
- Berger, Peter L., and Luckmann, Thomas, 1967. *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. Penguin, London.
- Brinkley, Catherine, 2017. Visualizing the social and geographical embeddedness of local food systems. *Journal of Rural Studies* 54, pp. 314–325. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.06.023>
- Clarke, Adele, 2005. *Situational analysis: Grounded theory after the postmodern turn*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Clarke, Adele, 2009. From Grounded Theory to Situational Analysis: What's New? Why? How? In: Morse, Janice M. Stern, Phyllis Noerager, Corbin, Juliet M., Bowers, Barbara, Charmaz, Kathy, Clarke, Adele E. (eds.), 2015. *Developing grounded theory: the second generation*. Walnut Creek, California: Left Coast Press, pp. 194–235.
- Clarke, Adele E, Friese, Carrie and Washburn, Rachel, 2015. *Situational analysis in practice: Mapping research with grounded theory*. Walnut Creek, California: Left Coast Press.
- Clarke, Adele E, Friese, Carrie and Washburn, Rachel S., 2018. *Situational analysis. Grounded Theory After the Interpretative Turn. Second Edition*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Cadioux, Kirsten Valentine, Taylor, Laura E., and Bunce, Michael F., 2013. Landscape ideology in the Greater Golden Horseshoe Greenbelt Plan: Negotiating material landscapes and abstract ideals in the city's countryside. *Journal of Rural Studies* 32, pp. 307–319.
- Czarniawska, Barbara, 1997. *Narrating the organization: Dramas of institutional identity*. University of Chicago Press, Chicago.
- Christensen, Vivian A., and Casper, Monica J., 2000. Hormone mimics and disrupted bodies: Social worlds analysis of a scientific controversy. *Sociological Perspectives*, S93–S120. doi:10.2307/41888819
- Fairclough, Norman, 1995. *Critical discourse analysis*. Longman Publishing, New York.
- Falleth, Eva Irene, and Saglie, Inter-Lise, 2007. Spredt byggin—en viktig trussel mot langsiktig jordvern? *Plan 3*, pp. 62–67.
- Fang, Yan-gang, Shi, Ke-jian, and Niu, Cai-cheng, 2016. A comparison of the means and ends of rural construction land consolidation: Case studies of villagers' attitudes and behaviours in Changchun City, Jilin province, China. *Journal of Rural Studies* 47, pp. 459–473.
- European Confederation Via Campesina, Europe, Terre de liens, France, Italian Association for Organic Farming, Italy, Regionalwert AG, Germany, and further signatories, 2015. Preserving and managing European farmland as our common wealth. Petition to the European Parliament [online] Downloaded 01.09.2017 from <http://www.accesstoland.eu/Preserving-and-managing-European-farmland-as-our-common-wealth>

- Feitelson, Eran, 1999. Social norms, rationales and policies: Reframing farmland protection in Israel. *Journal of Rural Studies* 15, pp. 431–446. doi:[http://dx.doi.org/10.1016/S0743-0167\(99\)00013-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0743-0167(99)00013-3)
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2015. Status of the world's soil resources—Main report [online]. Downloaded 01.09.2017 from <http://www.fao.org/3/a-i5199e.pdf>
- Foucault, Michel, trans. Smith, A. M. Sheridan, 1972. *The archaeology of knowledge and the discourse on language*. Pantheon Books, New York.
- Foucault, Michel, trans. McCloud, Ian, 1981. The order of discourse. In: Yonge, Robert, Editor, 1981. *Untying the text: A post-structuralist reader*. Routledge & Kegan Paul, Boston.
- Friese, Carrie, 2009. Models of cloning, models for the zoo: Rethinking the sociological significance of cloned animals. *Biosocieties* 4, pp. 367–390.
- Friese, Carrie, 2010. Classification conundrums: Categorizing chimeras and enacting species preservation. *Theory and Society* 39, pp. 145–172.
- Fystro, Gustav, 2010. Jordvern. In: Korsæth, Audun, Editor. Bærekraftig landbruk. Utfordringer, muligheter og kunnskapsbehov. *Bioforsk Fokus* 5, pp. 17-22.
- Grønningsæter, Geir, and Aurbakken, Erik Anders, 2009. KOSTRA landbruk. En vurdering av rapporteringen for 2008. Norwegian Agricultural Authority Report 2009:15.
- Hajer, Maarten A., 1989. *City politics: Hegemonic projects and discourse*. Avebury Publishers, Brookfield, Vermont.
- Ingram, Julie, Fry, Patricia, and Mathieu, Ann, 2010. Revealing different understandings of soil held by scientists and farmers in the context of soil protection and management. *Land Use Policy* 27, pp. 51–60.
- Kalenda, Jan, 2016. Situational analysis as a framework for interdisciplinary research in the social sciences. *Human Affairs* 26, pp. 340–355.
- Koomen, Eric, Dekkers, Jasper, and van Dijk, Terry, 2008. Open-space preservation in the Netherlands: Planning, practice and prospects. *Land Use Policy* 25, pp. 361–377.
- Land Act, 1995. Act No. 23 of 12 May 1995 relating to Land. Downloaded 17.09.15 from <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/The-Land-Act/id269774/>
- Li, Yuheng, Chen, Cong, Wang, Yanfei, and Liu, Yansui, 2014. Urban-rural transformation and farmland conversion in China: The application of the environmental Kuznets Curve. *Journal of Rural Studies* 36, pp. 311–317.
- Long, Hualou, Tu, Shuangshuang, Ge, Dazhuan, Li, Tingting, and Liu, Yansui, 2016. The allocation and management of critical resources in rural China under restructuring: Problems and prospects. *Journal of Rural Studies* 47, part B, pp. 392–412.
- McMichael, Philip, 2012a. The land grab and corporate food regime restructuring. *Journal of Peasant Studies* 39, pp. 681–701.
- McMichael, Philip, 2012b. *Development and social change. A global perspective*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Meyer, John W., and Rowan, Brian, 1977. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83, pp. 340–363.
- Molotch, Harvey, 1976. The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American Journal of Sociology* 82, pp. 309–332. doi:[doi:10.1086/226311](https://doi.org/10.1086/226311)
- Nelson, Arthur C., 1990. The analytic basis for an effective prime farmland landscape preservation scheme in the U.S.A. *Journal of Rural Studies* 6, pp. 337–346.
- Neumann, Iver B., 2001. *Mening, makt, materialitet: En innføring i diskursanalyse*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Newman, Leonore, Powell, Lisa Jordan, and Wittman, Hannah, 2015. Landscapes of food production in agriburbia: Farmland protection and local food movements in British Columbia. *Journal of Rural Studies* 39, pp. 99–110.

- Norge i bilder, 2017. *Trondheim* [Aerial photograph] © Kartverket, NIBIO and Statens vegvesen. Downloaded 04.09.2017 from: <https://www.norgebilder.no/?x=270317&y=7041233&level=11&utm=33&projects=&layers=&planned=0> licensed under CC BY 4.0.
- Norwegian Agricultural Authority, 2017. Omverdenrapport 2017. Report nr. 5/2017. Downloaded 19.12.2017 from: <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/produksjon-og-marked/andre/bearbeidede-produkter/publikasjoner/attachment/60127?ts=15a4bf50fe0&download=true>
- Perrin, Coline, 2013. Regulation of Farmland Conversion on the Urban Fringe: From Land-Use Planning to Food Strategies. Insight into Two Case Studies in Provence and Tuscany. *International Planning Studies* 18, pp. 21-36.
- Phillips, Nelson, and Hardy, Cyntia, 2002. *Discourse analysis: Investigating processes of social construction*. Sage Publications, Thousand Oaks, Calif.
- Selberg Arkitekter, 2011. Mulighetsstudie Øvre Rotvoll.
- Skog, Kristine Lien, and Steinnes, Margrete, 2016. How do centrality, population growth and urban sprawl impact farmland conversion in Norway? *Land Use Policy* 59, pp. 185–196.
- Slätmo, Elin, 2014. *Jordbruksmark i förändring. Drivkrafter bakom och förutsättningar för offentlig styrning i Sverige och Norge*. University of Gothenburg, Gothenburg, Sweden.
- Straume, Kjersti, 2013. Monitoring Norwegian farmland loss through periodically updated land cover map data. *Norsk Geografisk Tidsskrift–Norwegian Journal of Geography* 67, pp. 36–48.
- Tang, Ying, Mason, Robert J., and Wang, Yubo, 2015. Governments' functions in the process of integrated consolidation and allocation of rural–urban construction land in China. *Journal of Rural Studies* 42, pp. 43–51.
- Tomlinson, Isobel, 2013. Doubling food production to feed the 9 billion: A critical perspective on a key discourse of food security in the UK. *Journal of Rural Studies* 29, pp. 81–90.
- Trondheimsregionen, 2016. Folketall 2015: Mest vekst i Malvik og Stjørdal [online]. Downloaded 23.02.16 from: <http://trondheimsregionen.no/vi-er-282-569-i-regionen-malvik-vokste-fortest-i-2015/>
- Vinge, Heidi, 2015. Food security, food sovereignty, and the nation-state. In: Trauger, Amy, Editor, 2015. *Food sovereignty in international context: Discourse, politics and practice of place*. Routledge, New York.
- Washburn, Rachel, 2013. Rethinking the disclosure debates: A situational analysis of the multiple meanings of human biomonitoring data. *Critical Public Health* 23, pp. 452–465.
- World Bank, 2016. *Arable land (% of land area)*. Retrieved 25.08.16 from <http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.ARBL.ZS>
- Wästfelt, Anders, and Zhang, Qian, 2016. Reclaiming localisation for revitalising agriculture: A case study of peri-urban agricultural change in Gothenburg, Sweden. *Journal of Rural Studies* 47, part A. pp. 172–185.
- Wittman, Hannah, Jessica Dennis, and Heather Pritchard, 2017. Beyond the market? New agrarianism and cooperative farmland access in North America. *Journal of Rural Studies* 53, pp. 303–316.
- White Paper 32 1975-76. Om norsk ernærings og matforsyningspolitikk. Ministry of Agriculture and the Norwegian Nutrition Council
- Xin, Liangjie, and Li, Xiubin, 2018. China should not massively reclaim new farmland, *Land Use Policy* 72, pp. 12-15, doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.12.023>
- Yu, Zhenning, Wu, Cifang, Tan, Yongzhong and Zhang, Xiaobin, 2017. The dilemma of land expansion and governance in rural China: A comparative study based on three

townships in Zhejiang Province. Land Use Policy. doi:
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.09.054>

**9. Artikkel 3: Det som teller eller det som kan telles?
Rasjonalisering av kunnskap som maktmiddel i
arealpolitikken¹⁴**

This article is awaiting publication and is not included in NTNU Open

¹⁴ Artikkelen er innsendt til Norsk sosiologisk tidsskrift.

10. Artikkel 4: ‘Jordvern’ as a situation of action - the material and non-material forces shaping the protection of farmland in Norway¹⁹

This article is not included due to copyright

¹⁹ Kapitlet er skrevet sammen med Hilde Bjørkhaug og Katrina Rønningen, og er publisert i «Bjørkhaug, Hilde, Phillip McMichael og Bruce Muirhead (red.) (2019) «Finance or Food? The role of cultures, values and ethics in land use negotiations. Toronto: Toronto University Press»

11. Artikkel 5: From Agri-culture to Agri-nature: New Alliances for Farmland Preservation in Norway²⁰

This article is not included due to copyright

²⁰ Kapitlet er skrevet sammen med Siri Øyslebø Sørensen, og er publisert i «Bjørkhaug, Hilde, Phillip McMichael og Bruce Muirhead (red.) (2019) «Finance or food? The role of cultures, values and ethics in land use negotiations. Toronto: Toronto University Press»

²¹ See: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-127-s-20142015/id2413930/#VED4>

²² See: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=69839>

