



Bygdeforskning

Magnar Forbord og Frank Egil Holm

**Økt kommunal myndighet
i landbruket:
Effekter på bygdeutvikling,
næringsutvikling og
lokal politikk**

**Rapport 3 fra forskningsprosjektet
Kommunalisering Pluss**

Rapport 2/07
ISSN 1503-2035



RAPPORT



Bygdeforskning

Rapport nummer
2/07

Norsk senter for bygdeforskning

Universitetssenteret Dragvoll
N-7491 TRONDHEIM

Telefon: 47 73 59 17 29

Telefax: 47 73 59 12 75

Rapportens tittel	Dato 21.6.2007
Økt kommunal myndighet i landbruket: Effekter på bygdeutvikling, næringsutvikling og lokal politikk	ISSN-nr. 1503-2035
	Antall sider og vedlegg 83 og 13 s. vedlegg
Forfattere	Prosjektnr.
Magnar Forbord og Frank Egil Holm	6171.00
	Ansvarlig sign. <i>André Skjerve</i>

Sammendrag

I 2004 ble det innført en reform i Norge hvor myndighet i en del landbrukssaker ble overført fra fylkeslandbruksstyret og fylkesmannen til kommunene. Det gjaldt saker etter jordloven, konsesjonsloven og skogbruksloven, samt tildeling av miljømidler (SMIL) og skogbruksmidler (NMSK). Målene med reformen var revitalisering av lokaldemokratiet, større lokalpolitisk engasjement omkring landbruk, bedre utnytting av lokal kunnskap, økt bruk av landbruksvirkemidler til samfunnsutvikling lokalt, og tettere kopling mellom landbruk og annen nærings- og miljøpolitikk. Undersøkelsen viser hva kommunene synes om reformen etter bortimot tre år. Halvparten av landets ordførere og rådmenn svarte på et spørreskjema høsten 2006. Respondentene dekker kommune-Norge når det gjelder bygdepreg og politisk farge. Svarene viser at reformen har hatt flere effekter. Høyest verdsettes de økte mulighetene til å utnytte lokal kunnskap. Det er også blitt økt samhandling mellom kommunen og næringsutøverne i landbruket, og i flertallet av kommunene engasjerer lokale politikere seg mer i landbrukssaker etter reformen. Halvparten av kommunene oppgir at de har blitt en mer aktiv landbrukspolitisk aktør. Et viktig resultat av reformen synes også å være bedre muligheter for kommunene til å få etablert attraktive tomter utenom tettstedene. Her er det å kunne avgjøre delingssaker viktig. For ny næringsutvikling på gårdene er et viktig resultat av reformen, slik kommunene opplever det, å kunne avgjøre omdisponeringssaker etter jordloven. I bygdekommuner gir lokal tildeling av SMIL- og NMSK-midler mer bygde- og næringsutvikling. Samlet sett synes 4 av 5 kommuner at dette har vært en heldig reform. Dette gjelder om det er ordfører eller rådmann som svarer eller om det er en by- eller bygdekommune. Vurderingen av reformen varierer noe mellom fylkene og etter ordførers partitilhørighet.

Stikkord (norsk og engelsk)

Landbruk; myndighetsoverføring; kommuner; bygdeutvikling; næringsutvikling; politisk engasjement
Agriculture; transfer of authority; local government; business development; rural development; political involvement

Forord

1. januar 2004 fikk kommunene økt myndighet til å ta beslutninger i saker som angår landbruket. Dette er en rapport om effekter av denne myndighetsoverføringen på bygdeutvikling, næringsutvikling og politisk engasjement slik kommunene ser det.

Rapporten inngår i forskningsprosjektet "Kommunalisering Pluss" som finansieres av Landbruks- og matdepartementet og som Norsk senter for bygdeforskning driver i samarbeid med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Vi vil takke medarbeidere fra begge institusjoner som har vært involvert i prosjektet, særlig de respektive kontaktpersonene spesialrådgiver Åse Marie Rusaanes og fagsjef Tor Morten Solem. Vi vil rette en stor takk til de ordførere og rådmenn som tok seg bryet med å svare på spørreskjemaet som vi sendte ut høsten 2006. Ved utarbeidelse av skjemaet har vi hatt nytte av kommentarer fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Nyttig både for skjemaet og tolkning av data har det som kom frem på tre læringsverksteder på prosjektet vært. På disse verkstedene deltok og bidrog faglige medarbeidere, politikere og næringsrepresentanter fra kommunene Åfjord, Midtre Gauldal, Selbu og Skaun, samt fra fylkesmannens landbruksavdeling i Troms, Sogn og Fjordane, Vestfold, og Sør-Trøndelag. I tillegg deltok medarbeidere fra Landbruks- og matdepartementet, Kommunenes Sentralforbund, Innovasjon Norge og Statens landbruksforvaltning.

Til slutt vil vi takke kollega og daglig leder Reidar Almås for synspunkter på opplegg for undersøkelsen og konklusjoner i rapporten. Vi takker kollega og forsker Torill Meistad for medvirkning under første del av undersøkelsen. En takk også til kollega og forsker Johan Fredrik Rye for svært konstruktive råd for opplegg av spørreundersøkelsen. Forsker Arild Blekesaune har lest kvalitetskontroll og kommet med forslag til forbedringer i rapporten i den forbindelse.

Trondheim, 21. juni 2007

Magnar Forbord og Frank Egil Holm

Innhold

<i>Forord</i>	1
<i>Innhold</i>	3
<i>Liste over tabeller</i>	5
<i>Liste over figurer</i>	7
<i>Bakgrunn</i>	9
Mål med reformen.....	9
Formål med undersøkelsen	11
Reformen som del av en større forvaltningspolitisk endring.....	11
Juridiske virkemidler.....	13
Økonomiske virkemidler	14
<i>Forskningsspørsmål og hypoteser</i>	17
Faktorer utenom reformen.....	19
Utsiktede og uønskede faktorer	21
<i>Metode</i>	23
Undersøkelsen.....	23
Spørreskjemaet.....	25
Kvaliteten på datamaterialet.....	26
Oppsummering	30
<i>Resultater</i>	31
Bygdeutvikling.....	31
Juridiske virkemidler	33
Økonomiske virkemidler	38
Politisk prioritering	39
Oppsummering.....	40
Næringsutvikling	41
Juridiske virkemidler	41
Økonomiske virkemidler	51
Politisk vilje til å bruke ressurser.....	52
Oppsummering.....	53
Betydning for lokal politikk og samspill mellom sektorer.....	54
Oppsummering.....	70
<i>Diskusjon</i>	71

Resultatene i et videre lys	74
Interne forhold ved utvalget.....	74
Eksterne forhold.....	76
<i>Konklusjon</i>.....	79
<i>Referanser</i>	81
<i>Vedlegg</i>	84
Brev til ordfører	84
Brev til rådmann	86
Spørreskjema.....	88
Kategorisering av kommuner etter ruralitet (bygdepreg)	92
”Alt tatt i betraktning er dette en uheldig reform” (sp.m. 40) etter fylke (tabell).....	95
”Alt tatt i betraktning er dette en uheldig reform” (sp.m. 40) etter ordførers partitilhørighet (tabell)	96

Liste over tabeller

Tabell 1 Svarfordeling etter fylke og aktørtype.....	29
Tabell 2 Ordførere etter partipolitisk tilhørighet. Populasjon og utvalg.....	30
Tabell 3 Når kommunen selv avgjør saker om omdisponering blir det flere attraktive tomter i spredt bebygde områder (sp.m. 1).....	33
Tabell 4 Sammenlignet med før reformen differensierer vi nå mer mellom tett og spredt bebygde områder når vi avgjør saker om omdisponering (sp.m. 5)	34
Tabell 5 Når kommunen avgjør delingssaker blir det mindre bosetting i tynt befolkede deler av kommunen (sp.m. 7).....	35
Tabell 6 Fordi kommunen nå har myndigheten differensieres det mer mellom tett og spredt bebygde områder når søknader om fritak fra boplikt avgjøres (sp.m. 10)35	
Tabell 7 I vår kommune er boplikten et instrument som har liten betydning for bosettingen (sp.m. 11).....	36
Tabell 8 Kommunen har i kommuneplanen fastsatt områder hvor bosettingen skal styrkes (sp.m. 12).....	37
Tabell 9 Vi tar hensyn til hva kommuneplanen sier om hvor bosettingen skal styrkes når vi avgjør saker om boplikt (sp.m. 13).....	37
Tabell 10 Fordi kommunen fikk myndighet til å avgjøre konsesjonssaker blir det mer bosetting i tynt befolkede områder (sp.m. 15)	38
Tabell 11 Etter reformen bruker vi i større grad SMIL- og NMSK-midlene til å fremme bygdeutvikling i kommunen (sp.m. 26)	39
Tabell 12 Etter reformen er det større villighet i kommunen til å bruke ressurser på utvikling i lokalsamfunnene (sp.m. 34)	40
Tabell 13 Når kommunen avgjør omdisponeringssaker blir det i mindre grad ny næringsvirksomhet på gårdene (gårdsmat, bioenergi, reiseliv e.l.) (sp.m. 2).....	42
Tabell 14 Etter at vår kommune begynte å avgjøre, er formålet med omdisponeringene i større grad virksomhet uten tilknytning til landbruk (sp.m. 3).....	43
Tabell 15 Når kommunen og ikke fylkeslandbruksstyret tar den primære avgjørelsen, beholdes jorda i større grad til jordbruksproduksjon (sp.m. 4).....	44
Tabell 16 Det at kommunen har overtatt avgjørelsen i delingssaker gir mer tilleggsjord til annen landbrukseiendom (sp.m. 6)	45
Tabell 17 Det at kommunen gjør vedtakene øker omfanget av delinger som hemmer det eksisterende jord- og skogbruket i kommunen (sp.m. 8).....	45
Tabell 18 Når kommunen avgjør delingssakene blir det mer etablering av ny næringsaktivitet på gårdene (bioenergi, reiseliv, gårdsmat o.s.v.) (sp.m. 9)	46
Tabell 19 Etter at kommunen tok over er en blitt strengere med prisreguleringen ved konsesjon (sp.m. 14)	48
Tabell 20 Etter at kommunen fikk myndigheten legges det større vekt på kompetanse innen tradisjonelt landbruk når konsesjonssaker avgjøres (sp.m. 16)	49
Tabell 21 Etter reformen gis det konsesjoner som i større grad bidrar til å utvikle næringslivet i kommunen (sp.m. 17)	50

Tabell 22 Reformen fører til at det i større grad gis konsesjon til personer med egenskaper, ressurser eller nettverk som ikke har tilknytning til landbruk (sp.m.18)	50
Tabell 23 Reformen gjør det lettere å bruke NMSK-midlene der de gir stor effekt for skogbruksnæringen i kommunen (sp.m. 19).....	51
Tabell 24 Når kommunen tildeler SMIL-midlene går de i større grad til tiltak som bidrar til næringsutvikling (sp.m.22)	52
Tabell 25 Etter reformen er det større villighet i kommunen til å bruke ressurser på landbruket (sp.m. 33)	53
Tabell 26 P.g.a. reformen er kvaliteten på søknader om NMSK-midler blitt dårligere (sp.m. 20)	55
Tabell 27 P.g.a. reformen er kvaliteten på søknader om SMIL-midler blitt dårligere (sp.m. 21)	55
Tabell 28 Fordi kommunen tildeler SMIL-midlene kopler vi dem bedre med andre virkemidler og politikk på miljøområdet (sp.m. 23).....	56
Tabell 29 Fordi kommunen tildeler NMSK-midlene kopler vi dem bedre med andre virkemidler og politikk for næringsutvikling (sp.m. 24)	57
Tabell 30 Det at det stilles krav om en tiltaksstrategi har liten betydning for å få god effekt av SMIL- og NMSK-midlene (sp.m. 25)	58
Tabell 31 Etter reformen engasjerer lokale politikere seg mer i saker som gjelder landbruket (sp.m. 27)	59
Tabell 32 Etter reformen utnyttes lokal kunnskap dårligere (sp.m. 29)	60
Tabell 33 Etter reformen er vår kommune en mer aktiv landbrukspolitisk aktør (sp.m. 30)	60
Tabell 34 Vår kommune var før reformen en aktiv landbrukspolitisk aktør (sp.m. 36)	61
Tabell 35 Etter reformen er arbeidsdelingen mellom kommune og stat blitt mer hensiktsmessig (sp.m. 31).....	62
Tabell 36 Etter reformen samarbeider aktører innen landbruket mer med aktører utenom landbruket (sp.m. 28).....	63
Tabell 37 Etter reformen er det mindre samhandling mellom bøndene og kommunen (sp.m. 32)	64
Tabell 38 Det er ikke nok handlingsrom i disse virkemidlene til at kommunen virkelig har myndighet (sp.m. 35)	65
Tabell 39 Når det gjelder landbrukssaker bruker kommunepolitikerne mer tid på plan- og bygningsloven enn på jordlov, konsesjonslov og skogbrukslov (sp.m. 37) ..	66
Tabell 40 I vår kommune er ikke landbruket viktig nok til at reformen har noen betydning (sp.m. 38)	67
Tabell 41 Reformen har gitt større lokal forankring og forståelse for landbrukspolitiske målsettinger (sp.m. 39).....	68
Tabell 42 Alt tatt i betraktning er dette en uheldig reform (sp.m. 40).....	69

Liste over figurer

Figur 1: Overføring av myndighet til kommunene på landbruksområdet 18

Bakgrunn

1.1.2004 ble myndigheten til å avgjøre saker etter jordloven, konsesjonsloven og skogbruksloven (unntatt verneskogsaker) overført fra fylkeslandbruksstyret til kommunene, og myndigheten til å behandle søknader om Spesielle miljøtiltak i landbruket (SMIL) og Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) overført fra fylkesmannen til kommunene.¹ Samtidig fikk kommunene tilført mer midler til landbruksforvaltning.² I det følgende vil vi omtale dette som reformen.

I denne rapporten tar vi for oss mål og forventninger med reformen og undersøker hvordan kommunene, som må oppfattes som den primære målgruppe for reformen, erfarer og opplever reformen etter bortimot tre års virketid.

Mål med reformen

Med denne overføringen av myndighet ønsket politikere og sentrale myndigheter å bidra til beslutninger på landbruksområdet som var bedre tilpasset lokale forhold. Utgangspunktet var at:

¹ I realiteten var det nok snakk om en noe mer gradvis reform. De lokale landbrukskontorene ble overført fra staten til kommunene allerede i 1994 (St.meld. nr. 40 1991-1992, Almås 2002). Gjennom bestemmelser i jord- og skogbruksloven har kommunene siden da hatt status som landbruksmyndighet og hatt et ansvar for gjennomføring av landbrukspolitikken (St.meld. nr. 31 2000-2001, s. 47). Avgjørelsesmyndighet i saker om fritak fra boplikt etter konsesjonsloven ble overført fra fylkeslandbruksstyret til kommunene i 1998 (St.meld. nr. 19 1999-2000, kap. 6.2.3). I 1999 ble det startet et forsøk i fylkene Sogn og Fjordane, Oppland og Nordland hvor kommunene fikk avgjørelsesmyndighet i alle konsesjonssaker. (Kilde: Forvaltningsleiar Arne Sandnes, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, pers. med. pr. e-post 15.1.2007). Tidligere hadde kommunene blitt tildelt myndighet til å avgjøre konsesjonssøknader som gjaldt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse, d.v.s. arealer som var del av byggeområde, mindre boligtomter og søknader innenfor områder der konsesjonsfriheten var satt ut av kraft for bebyggd eiendom ("nullkonsesjonsområder") (St.meld. nr. 19 2001-2002, kap. 5.3.2). 1. januar 2000 fikk kommunene førstelinjeansvar for nærings- og bygdeutviklingssaker som ble administrert av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) (St.meld. nr. 31 2000-2001, s. 88).

² Statstilskuddet ble hevet reelt til det nivået det hadde i 1994 da ansvaret for de lokale landbrukskontorene ble overført fra staten til kommunene. Dette innebar en økning på landsbasis fra 349 millioner kroner i 2003 til 474,9 millioner kroner i 2004. Samtidig ble det innført nye objektive kriterier for tildeling av midlene som innebar at landbrukskommunene fikk en større andel av pengene. Kilde: <http://odin.dep.no/ld/norsk/tema/kommunesatsing/nyheter/> (lastet 26.02.2004).

(...) den nasjonale landbrukspolitikken er viktig både for landbruksnæringen og kommunene. For å få best mulig *lokal tilpasning* av de nasjonale virkemidlene i landbruket, ønsker Landbruksdepartementet å legge til rette for at kommunene i større grad kan bli en *aktiv landbrukspolitisk aktør*, gjennom desentralisering av mer myndighet og ansvar for gjennomføringen av landbrukspolitikken (St.meld. nr. 19 2001-2002, kap. 5.3.1, vår uthevelse).

Bl.a. ønsket en å få til en tettere kopling mellom landbrukspolitikken og annen næringspolitikk og ressurs- og miljøforvaltning lokalt (Landbruksdepartementet 2003a, St.prp. nr. 1 2003-2004). Ett av argumentene som ble brukt, var at det trengtes en politikk for *alle* typer næringsvirksomhet som har det til felles at de drives med gården og bygda som utgangspunkt.³ I tillegg skulle reformen bidra til å fylle et behov for en politikk også for ”alle de som rett og slett har garden og bygda som ramme for sine liv”⁴ (Landbruksdepartementet 2004). Bakgrunnen for dette var at landbrukspolitikken har et bredere siktemål med landbruksnæringen enn produksjon av mat og fiber; den skal også bidra til å oppfylle samfunns mål som livskraftige distrikt over hele landet, levende kulturlandskap og et bredt spekter av miljøgoder (St.meld. nr. 19 2001-2002, kap. 5.3.1).

Ut fra dette kan vi si at det var tre hovedformål med reformen:

1. Mer bygdeutvikling basert på gården/ landbruket som bosted, d.v.s. et sosiokulturelt mål
2. Økt næringsutvikling med basis i gården/ landbruket, d.v.s. et økonomisk mål
3. Økt lokalpolitisk engasjement og ansvar i forhold til landbruk og økt kopling til øvrig næringspolitikk og ressurs- og miljøforvaltning lokalt, d.v.s. et politisk mål

³ Kilde: <http://odin.dep.no/ld/norsk/tema/kommunesatsing/nyheter/> (lastet 26.02.2004).

⁴ Kilde: <http://odin.dep.no/ld/norsk/tema/kommunesatsing/nyheter/> (lastet 26.02.2004).

Formål med undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen er å få et bilde av hvordan kommunene som en sentral målgruppe for reformen har opplevd og erfart reformen på landbruksområdet av 2004 i forhold til bygdeutvikling, næringsutvikling og lokal politikk.

Reformen som del av en større forvaltningspolitisk endring

Utover i rapporten presenteres og diskuteres empiriske data som bidrar til å belyse kommunenes erfaringer med reformen. I den sammenheng er det viktig å påpeke at reformen inngikk i en større prosess med å fornye offentlig sektor. Vi tror det er lettere å forstå og vurdere virkningene av reformen hvis en kjenner litt til denne større sammenheng. En liten omtale av denne gjøres derfor.

Et naturlig sted å starte er oppnevningen av Oppgavefordelingsutvalget 5. juni 1998 (St.meld. nr. 31 2000-2001). Mandatet til dette utvalget var å vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen i den norske forvaltningen. Utvalgets forslag ble lagt frem i en NOU, *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* (NOU 2000:22). I Stortingsmeldingen som regjeringen la frem på basis av denne utredningen, er målene med endringer i ansvars- og oppgavefordelingen konkretisert (St.meld. nr. 31 2000-2001, s. 2). I vår sammenheng kan vi særlig merke oss:

- Detaljstyringen av kommunesektoren skal reduseres
- Kommunene skal styrkes og gis flere oppgaver
- Regional statsforvaltning samordnes, effektiviseres og tydeliggjøres

Tenkningen bak forslagene illustreres godt gjennom følgende sitat:

Regjeringen ønsker å desentralisere oppgaver og myndighet til kommunesektoren. Ansvar for beslutninger og oppgaveløsning må flyttes *nærmest mulig dem det gjelder*. Det er de lokale [...]

myndigheter som har best *kunnskaper* om lokale [...] behov, og som dermed har best forutsetninger for å *bruke ressursene effektivt*. [...] Desentralisering av oppgaver og myndighet vil også være med på å *revitalisere lokaldemokratiet*. Når kommuner [...] gis bedre rammebetingelser for å drive politikk, vil innbyggernes interesse for og deltakelse i lokalpolitikken øke. (St.meld. nr. 31 2000-2001, s. 3, vår uthevelse)

Dette viser at desentralisering av oppgaver var et sentralt element i den varslede fornyelsen og at denne hadde et klart politisk siktemål, men også et ressursmessig formål.⁵ Når det gjaldt kommunene skulle disse gis større frihet, samtidig som de ble gitt nye oppgaver.

Landbruk var ett av de områdene hvor kommunene skulle få flere oppgaver og økt myndighet, og dette danner utgangspunktet for den reformen vi studerer i denne rapporten:

Regjeringen ønsker å desentralisere oppgaver og myndighet til kommunene innen miljøvern og *landbruk*. (St.meld. nr. 31 2000-2001, s. 3, vår uthevelse)

Det sies videre at det skal settes større fokus på å øke kommunenes handlingsrom, bl.a. for å legge til rette for en størst mulig nærhet mellom forvaltning og ulike brukergrupper (St.meld. nr. 19 2001-2002, s. 88). Det står også at kommunene har en viktig rolle ved utformingen av en lokal landbrukspolitikk, vel og merke innenfor rammene av en nasjonal landbrukspolitikk, og at det skal legges stor vekt på å øke kommunenes handlingsrom som *landbruksmyndighet innen enkelte saksfelt*. Landbruket bør bli en integrert del av næringspolitikken i kommunene, sies det. Konkrete mål som settes opp er bl.a.:

- et større engasjement i kommunene om landbrukspolitiske utfordringer

⁵ I tillegg kan en fastslå at tanken om fornyelse innen forvaltningen hadde bred politisk oppslutning på nasjonalt nivå ettersom det var regjeringen Bondevik I som satte ned oppgavefordelingsutvalget, regjeringen Stoltenberg I som la frem Stortingsmeldingen på bakgrunn av dette utvalgets arbeid og regjeringen Bondevik II som senere satte forslagene ut i livet.

- et økt landbrukspolitisk ansvar og handlingsrom i kommunene
- enklere forvaltning og administrasjon av virkemidlene

Forslagene i St.meld. 31 (2000-2001) fikk tilslutning av Stortinget i juni 2001. Regjeringen Bondevik II la i april 2002 fram en ny, noe endret Stortingsmelding (St.meld. nr. 19 2001-2002).⁶ På bakgrunn av disse meldingene satte Landbruksdepartementet i gang arbeid med å forberede innføringen av reformen på sitt ansvarsområde. Det er altså denne (mindre) reformen vi tar for oss her. Når det gjaldt overføring av oppgaver til kommunene på dette området skilte en mellom juridiske oppgaver (med tilhørende virkemidler) og økonomiske oppgaver (med tilhørende virkemidler).

Juridiske virkemidler

Når det gjaldt juridiske virkemidler satte en sammen en prosjektgruppe med representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet, Statens Landbruksforvaltning, fylkesmennene, samt Landbruksdepartementet (Landbruksdepartementet 2003a, s. 5). Gruppen diskuterte og kom med anbefalinger angående bl.a. avveiningen mellom kommunalt selvstyre og nasjonale hensyn på landbruksområdet, rettssikkerhet, om det burde gis føringer for kommunenes skjønn, om fylkesmannen burde ha hjemmel til å kontrollere kommunene i form av tvungen rapportering av enkeltvedtak, og om kommunene skulle få lov til å fatte vedtak i alle saker etter jordloven eller om omdisponeringssaker skulle holdes utenom (Landbruksdepartementet 2003b). Resultatet ble bl.a. at det ikke skulle gis føringer for kommunenes skjønn, at det ikke skulle være generell plikt til rapportering for kommunene når det gjaldt vedtak, og at omdisponeringssaker skulle inngå i reformen. De tre lovene hvor myndighet ble overført til kommunene var jordloven, konsesjonsloven og

⁶ Endringsforslagene her angikk i liten grad kommunene. I hovedsak gjaldt de oppgaveendringer på regionalt nivå, særlig knyttet til miljø, landbruk, planlegging og arealforvaltning.

skogbruksloven (med unntak av verneskoggrenser). Etter reformen er fylkeslandbruksstyret blitt klageinstans for saker etter disse tre lovene.⁷

Økonomiske virkemidler

Med hensyn til økonomiske virkemidler listet en opp tre ordninger som var aktuelle for desentralisering: a) bedriftsrettede bygdeutviklingsmidler forvaltet av (den gang) SND, b) miljørettede virkemidler under Landbrukets utviklingsfond (LUF) og c) midler til skogbruk under LUF og over statsbudsjettet rettet direkte mot skogeierne. Felles for disse midlene var at de i all vesentlighet ble fordelt nasjonalt som fylkesvise pottar basert i stor grad på aktivitet og behov i det enkelte fylke (St.meld. nr. 19 2001-2002, kap. 5.3.2). Jordbruksavtalepartene hadde også og skulle fortsatt ha medbestemmelse og medansvar for disse midlene. Bare de to siste av de tre ordningene kom med i reformen. Disse ordningene ble samtidig med reformen samlet i to ordninger med egne betegnelser, "Spesielle miljøtiltak i jordbruket" (SMIL) og "Nærings- og miljøtiltak i skogbruket" (NMSK).

Når det gjelder SMIL er dette en sammenslåing av de fire tilskuddsordningene Investeringstøtte til miljøtiltak, Tilskudd til miljørettet omlegging i kornområder, Tilskudd til spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap med fredede og verneverdige bygninger (STILK) og Områdetiltak (Amdam og Yttredal 2004). Tildeling av midler etter disse fire ordningene skjedde tidligere hos Fylkesmannen, ofte i samråd med faglag og fylkespolitikere. Kommunen tok i mot og gjorde anbefaling i forhold til søknader. Etter reformen behandler kommunen søknader og gjør vedtak om tildeling eller avslag, men innenfor en disposisjonsramme gitt av Fylkesmannen. Denne rammen kan, men må ikke, fastsettes med utgangspunkt i en tiltaksstrategi vedtatt av kommunepolitikere i dialog med lokale faglag. Fylkesmannen er

⁷ Ny skoglov ble for øvrig vedtatt i 2005 med virkning fra 1.1.2006, d.v.s. to år etter innføring av reformen (skogbrl. 2005). Ny konsesjonslov ble vedtatt i 2003 med virkning fra 1.1.2004, d.v.s. innført samtidig med reformen (konsl. 2003). Gjeldende jordlov er fra 1995 (jl. 1995).

klageinstans både for SMIL og NMSK. I følge forskriften er formålet med ordningen:

(...) å fremme natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensningen fra jordbruket, utover det som kan forventes gjennom vanlig jordbruksdrift. Prosjektene og tiltakene skal prioriteres ut fra lokale målsettinger og strategier. (Landbruks- og matdepartementet 2004b)

Ut fra dette må SMIL-midlene først og fremst betraktes som miljøvirkemidler. Dette forhindrer ikke at de ikke kan brukes til tiltak som i hvert fall indirekte er til nytte for næringsdrift eller næringsutvikling.⁸

NMSK består av de tidligere LUF-ordningene tilskudd til skogkultur, skogsveier, drift i vanskelig terreng, førstegangstynning og miljøtiltak (St.meld. nr. 19 2001-2002, kap. 5.3.2). Skogbruksplanlegging er formelt ikke en del av NMSK, men omfattes av reformen i den forstand at kommunene skal ha en felles strategi for både skogbruksplanlegging, NMSK og SMIL.⁹ Før reformen skjedde tildelingen av midler mye tilsvarende for det som senere ble SMIL. Landbruksdepartementet tildelte hvert fylke gjennom Fylkesmannen en ramme for hver av skogbruksordningene ut fra rapportert behov i fylket. Fylkesmannen fastsatte regler og satser for tilskudd, eventuelt i samråd med skogeierforeningen og kommuner, og behandlet søknader. Etter reformen gis kommunene av Fylkesmannen etter søknad og vanligvis på basis av en tiltaksstrategi for kommunen, en andel av fylkets NMSK-midler, altså en mindre detaljert tildeling. Kommunen forvalter sin

⁸ Anvendelsesområdene for SMIL-midlene er, i likhet med NMSK-midlene, forholdsvis standardisert. Det er tre *hovedområder*: kulturlandskapstiltak, forurensningstiltak og planleggings- og tilretteleggingstiltak. Innenfor kulturlandskapstiltak er det igjen seks nærmere definerte *formålsgrupper*: freda og verneverdige bygninger, gammel kulturmark, kulturminner og -miljøer, tilgjengelighet og opplevelseskvalitet, organisert beitebruk og biologisk mangfold. Innenfor forurensningstiltak er det også seks formålsgrupper: hydrotekniske tiltak, fangdammer og våtmarker, miljørettet omlegging i kornområder, klima-, le- og landskapsplantinger, vegetasjonssoner, samt diversekategorien "andre tiltak" (Statens landbruksforvaltning 2006b, s. 23-27).

⁹ I 2004 og 2005 ble 88 % av midlene brukt på de to formålene skogsveier og skogkultur (Statens landbruksforvaltning 2006b, s. 28).

tildelte ramme til beste for skogbruket innenfor gjeldende forskrifter. Kommunen fastsetter satser og tildeler tilskudd på basis av søknader fra skogeiere eller andre (Amdam og Yttredal 2004). Formålet med NMSK-ordningen er at det:

(...) ut fra lokale prioriteringer og tilpasninger blir stimulert til økt verdiskaping i skogbruket, samtidig som miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner i skogen blir ivaretatt og videreutviklet. (Landbruks- og matdepartementet 2004a)

M.a.o. i likhet med SMIL er NMSK et miljøvirkemiddel, men til forskjell fra SMIL er NMSK også et direkte virkemiddel for næring og næringsutvikling.

Forskningsspørsmål og hypoteser

Situasjonen i forbindelse med innføring av reformen kan illustreres som i figur 1 (nedenfor). Reformen kan betraktes som en uavhengig variabel i dette tilfellet. Vi har markert reformen og de virkemidlene den omfatter. I midten har modellen de tre avhengige variablene (effektområdene) for reformen: bygdeutvikling, næringsutvikling og lokalpolitisk engasjement. Vi ser også at det er en gruppe med faktorer utenfor reformen som potensielt kan ha innvirket på en eller flere av de avhengige variablene. I tillegg har vi markert at reformen kan ha hatt utilsiktede eller uønskede effekter. Forskningsspørsmålet vårt kan formuleres som:

Har det skjedd endringer i de tre avhengige variablene som kan tilskrives reformen?

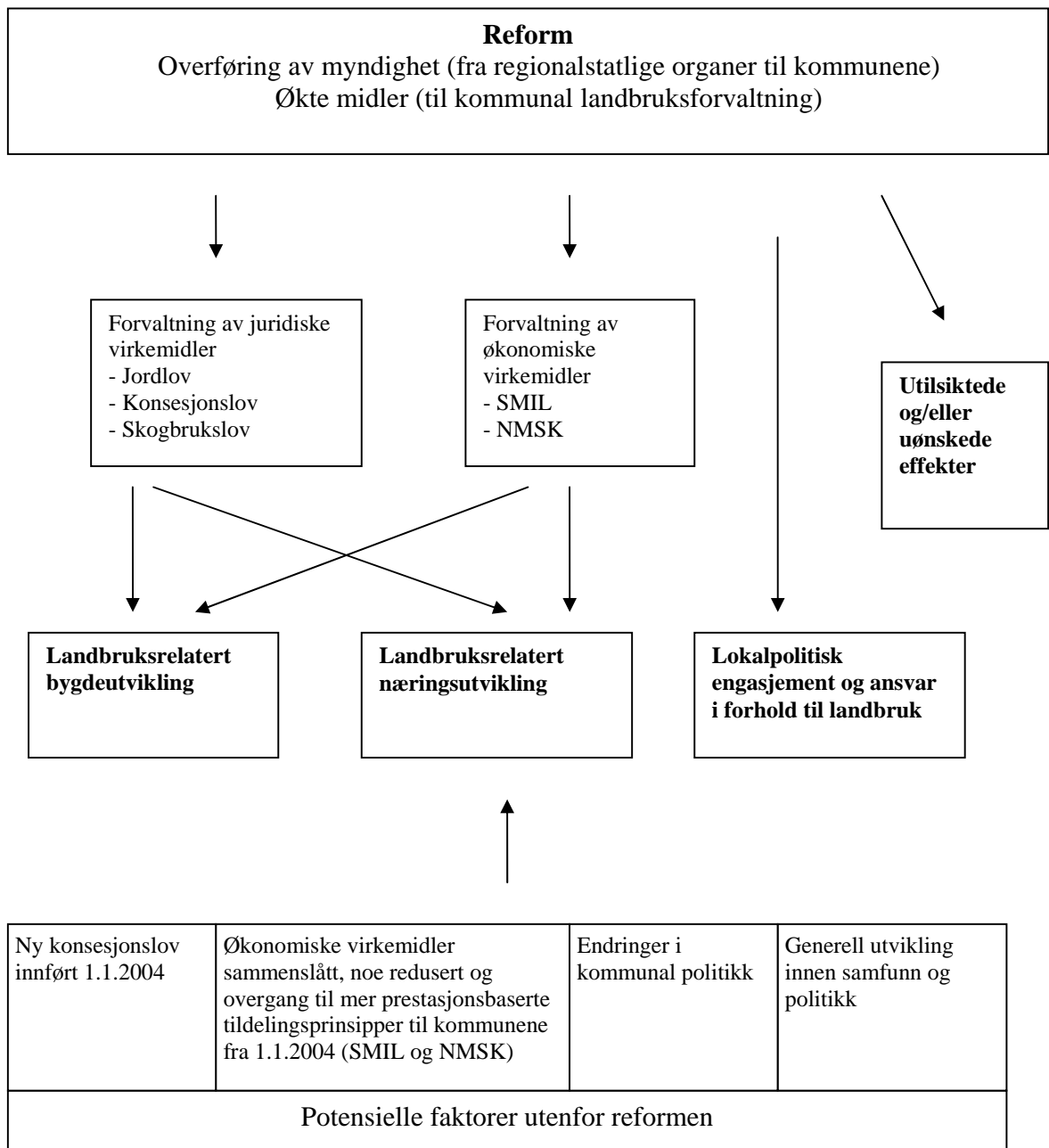
En nullhypotese (H_0) ville være at reformen ikke har hatt innvirkning på disse tre variablene. På den annen side kan vi sette opp følgende alternative og mer spesifikke hypoteser om effekter av reformen:

HB: Reformen har hatt innvirkning på landbruksrelatert bygdeutvikling

HN: Reformen har hatt innvirkning på landbruksrelatert næringsutvikling

HP: Reformen har hatt innvirkning på lokalt politisk engasjement og ansvar i forhold til landbruk

Formålet med undersøkelsen er å undersøke disse tre hypotesene. Vi må da skaffe til veie relevante data og se om disse dataene støtter de tre hypotesene eller ikke (Cooper og Schindler 1998, Bryman 2004).



Figur 1: Overføring av myndighet til kommunene på landbruksområdet

Når det gjelder HB og HN går det an å argumentere slik: Reformen har hatt innvirkning på bygdeutvikling og næringsutvikling gjennom at en ny aktør (kommunene) har fått bestemmelsesrett over visse eksisterende juridiske og økonomiske virkemidler, samtidig som muligheten til å bruke ressurser på landbruksforvaltning (kompetanse, kapasitet m.m.) i kommunene har økt. Samme vurdering kan gjøres gjeldende for HP: Som en følge av økt myndighet og nye oppgaver for lokale politikere i forhold til landbruk kombinert med økte ressurser til kommunal landbruksforvaltning antar vi at det lokalpolitiske engasjementet i forhold til landbruk har økt etter reformen. Mulighetene for lokale politikere til å ta ansvar og gjøre noe på dette området har blitt større etter reformen. Dette har sannsynligvis virket motiverende, selv om det er andre områder i mange kommuner som oppleves å ha større betydning og mer behov for ressurser.

Faktorer utenom reformen

Det er imidlertid *faktorer som ligger utenfor reformen* som kan tenkes å ha virket ”forstyrrende” inn på de tre variablene, enten ved å ”reducere” den ønskede virkningen eller ”øke” den. Vi har valgt å trekke inn fire slike faktorer (figur 1). For det første har ikke virkemidlene vært helt uendret fra før til etter reformen. Ny *konsesjonslov* ble vedtatt like før reformen ble innført. Noen endringer i denne loven kan tenkes å ha innvirket både på næringsutvikling og bygdeutvikling. Eksempler er formål og målgrupper. F.eks. gir den nye loven åpning for at selskaper med begrenset ansvar kan få konsesjon dersom: ”(...) det legges vekt på hensynet til dem som har yrket sitt i landbruket.” (konsl. 2003, § 9, 3. ledd). Også i de *økonomiske virkemidlene* som reformen omfatter har det vært endringer i den aktuelle perioden, jf. diskusjon foran. Mange ulike økonomiske virkemidler innen miljø, jordbruk og skogbruk ble samtidig med at reformen ble innført slått sammen i to grupper, SMIL og NMSK (se sidene 14-16). Rammen for begge typene midler ble samtidig noe redusert, og tildelingskriteriene til kommunene ble endret noe (mer

prestasjons-/aktivitetsbasert og mindre behovsbasert tildeling). Disse tre endringene når det gjelder de økonomiske virkemidlene kan ha hatt en viss innvirkning på alle de tre variablene i form av ”reduisert” effekt eller ”økt” effekt. Reduksjonen i rammer kan vi forvente har hatt negativ effekt på alle de tre variablene. Mer prestasjonsbasert tildeling kan ha gitt økt effekt i ”dyktige” eller ”motiverte” kommuner og redusert effekt i andre. Omorganiseringen av midlene kan ha slått begge veier. Noen kan ha opplevd dette som en forenkling og dermed blitt mer motivert til å søke eller skaffe søkere. Andre kan ha opplevd at spesielle midler, slik som midler til skogsskjøtsel, har blitt mer usynlige under en stor paraply og blitt mindre motivert til å søke.

Den tredje gruppen ”forstyrrende” faktorer gjelder *kommunal politikk*. Det er her to muligheter. Kommunen kan ha ”tilpasset” seg reformen, f.eks. ved å redusere egne midler kommunen eventuelt bruker på landbruk fordi de statlige midlene til kommunal landbruksforvaltning har økt. I så fall blir jo denne effekten av reformen borte eller redusert. Det andre kan være at kommunen uavhengig av reformen har lagt om sin politikk i samme periode, f.eks. ved i større grad å utnytte muligheter i Plan- og bygningsloven til å legge til rette for boligbygging i tynt befolkede deler av kommunen. Hvis en da registrerer økt bosetting i slike områder kan det like gjerne skyldes dette forholdet som at kommunen har blitt primærinstans i fradelings- og omdisponeringssaker etter jordloven (d.v.s. virkemidler som omfattes av reformen). Dette er et metodisk problem som vi mener å ha løst gjennom å stille spørsmål i spørreundersøkelsen som forholdsvis spesifikt henviser til virkemidler eller mål i reformen.

Den fjerde ”forstyrrende” faktoren som kan tenkes er det vi kan kalle *generelle endringer i samfunn og politikk* i perioden. Hvis samfunnet samtidig med reformen har skiftet ”politisk farge”, f.eks. at visse partier har fått økt opplutning og innflytelse, mens andre har fått reduksjon, kan dette ha gitt effekter på en eller flere av våre avhengige variable, enten forsterket effekten eller redusert effekten. Et eksempel gjelder vern av dyrka og dyrkbar jord. I februar 2006, d.v.s. litt over to år

etter reformen, innskjerpet Landbruks- og matdepartementet kravene for kommunene ved fradeling og omdisponering av dyrka jord (Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet 2006). Det kan tenkes at dette i noen tilfeller har redusert mulighetene for utvikling av ny næring på en landbrukseiendom eller bosetting i et ruralt område, d.v.s. påvirket to av våre avhengige variable. Et annet eksempel kan være responser i kommunene og fylkene på nasjonale politiske strømninger, f.eks. at et politisk parti har stor framgang nasjonalt. Dette kan gi like utslag i vedtak uavhengig av hvilket nivå som fatter vedtakene (i dette tilfellet kommune versus fylkeslandbruksstyre/fylkesmann). I den grad slike forhold har vært til stede vil reformen *som sådan* ha liten eller eventuelt ingen "skyld" i eventuelle endringer i bruk av virkemidlene reformen omfatter, men kanskje noe når det gjelder politisk engasjement og ansvar. Også dette er et metodisk problem som vi mener å ha redusert ved at spørsmålene er formulert med referanse til spesifikke virkemidler og mål for reformen.

På den andre siden skal vi ikke overdramatisere denne innvirkningen av "forstyrrende", utenforliggende faktorer. Det er i mange saker nødvendigvis ikke snakk om enten eller når det gjelder f.eks. bruk av landbruksarealer. Ofte vil det være muligheter for kommunene til å finne alternative arealer som kan brukes til ny næringsutvikling og bygdeutvikling, samtidig som dyrka og dyrkbar jord bevares. Det kan faktisk tenkes at mulighetene til å føre dialog og diskutere seg frem til arealbruk som både kan opprettholde dyrka og dyrkbar jord og samtidig bidra til nærings- og bygdeutvikling er større når avgjørelsene fattes lokalt. Hvis det er slik, har reformen bidratt til å oppfylle lokale politiske målsettinger samtidig som nasjonale målsettinger på fagområdet landbruk og mat i hvert fall ikke blir motarbeidet.

Utsiktede og uønskede faktorer

Utenforliggende faktorer som kan ha gitt effekter på de områder hvor en ønsket at reformen skulle ha effekt er en ting. En annen ting er at en

reform som dette kan ha hatt *effekter som ikke er tilsiktede eller ikke ønskelige*.¹⁰ Boksen til høyre midt på figuren "tar høyde for" dette. Vi har ikke gått systematisk til verks for å identifisere "mulighetsrommet" for slike effekter i denne studien. I forarbeidene til reformen og i samfunnsdebatten etterpå har to temaer vært trukket frem. Det ene gjelder *rettssikkerheten* som følge av reformen (Landbruksdepartementet 2003b). Det andre dreier seg om effekter for *jordvernet* (Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet 2006). Når det gjelder den første effekten har vi gjort en egen undersøkelse av dette (Forbord og Meistad 2006). Denne konkluderer med at saksbehandlingen gjennomgående er tilfredsstillende to år etter reformen. Regelbindingen synes også stort sett å være tilfredsstillende, men fra enkelte fylkesmenn er det rapportert om noen saker der beslutningsfatterne (kommunepolitikere) ikke holder seg helt innenfor de aktuelle lovenes bestemmelser.¹¹ Vi går ikke inn på effekter for rettssikkerhet i denne rapporten. Når det gjelder jordvern har vi formulert et spørsmål som går på dette i spørreskjemaet. I tillegg har vi i noen grad bygd på data fra KOSTRA (KOMmune-STat-RApporteringen) (Statens landbruksforvaltning 2006a). Vurdering av utilsiktede og uønskede effekter av reformen har ikke vært en sentral del av denne undersøkelsen.

La oss før vi viser resultatene av spørreundersøkelsen, redegjøre for metoden vi har benyttet og det datamaterialet vi bygger på.

¹⁰ Hva som er en ønskelig effekt kan selvsagt avhenge av hvem en spør. I en undersøkelse blir det viktig å se "ønskelighet" i forhold til hvilke mål som var satt for reformen.

¹¹ Dette synes først og fremst å gjelde prisvurderinger ved søknad om konsesjon i enkelte kommuner.

Metode

Undersøkelsen

Vi har i denne undersøkelsen basert oss på kvantitative data, innsamlet ved hjelp av en spørreundersøkelse i alle kommuner i Norge. Vi valgte en kvantitativ undersøkelse fordi vi ønsket å få en representativ oversikt over hvordan landets kommuner vurderte og erfarte den aktuelle reformen. Vi valgte alle kommuner og ikke et utvalg fordi det da ble lettere å gjøre analyser på undergrupper, f.eks. kommunetyper.¹² En vil aldri motta svar fra alle de en sender skjema til, og ved å sende skjemaet til alle kommuner ville det bli langt flere svar enn om en sendte til et utvalg. En slik løsning var gjennomførbar i dette tilfellet fordi befolkningen ikke er veldig stor. På det tidspunktet vi sendte ut spørreskjemaet (september 2006) var det 431 kommuner i Norge. Selv om vi sendte skjemaet til begge typer ledelse i kommunene, ble antallet mottatte skjema (413) håndterlig ut fra de ressurser vi hadde. Utsendelse og innsamling av skjema samt punching ble satt bort til analysebyrået Sentio A/S. Spørreskjemaet ble sendt ut per post til alle ordførere og rådmenn, og respondentene fikk valget mellom å returnere spørreskjemaet i papirversjon eller svare via en internettløsning ("online"). Det ble gjennomført én runderunde, der Sentio A/S kontaktet alle respondenter ca. 3 uker etter første utsendelse. Analysene av innsamlede data ble utført av Bygdeforskning.

Vi var altså ute etter hva "kommunen" mente i forhold til våre problemstillinger. Kommunen er i seg selv ingen aktør og kan ikke svare på spørsmål. En må finne egnede representanter for kommunen. Det var

¹² Vi hadde opprinnelig planlagt å benytte offentlig statistikk i form av KOSTRA til å supplere de noe mer subjektive dataene fra spørreundersøkelsen, bl.a. med sikte på å se på eventuelle endringer i bruk av dyrka og dyrkbar jord i tiden før og etter reformen. For det første viste det seg å være få tidsserier tilgjengelige og for det andre har en funnet at dataene om landbruk i KOSTRA så langt ikke er helt pålitelige (Statens landbruksforvaltning 2006a). Vi avsto derfor fra systematisk å anvende KOSTRA-data. Imidlertid er KOSTRA-dataene for omdisponering etter jordloven vurdert å være pålitelige.

tidlig klart at vi ville sende skjemaet både til den politiske og den faglig/administrative delen av kommunen. Begge disse sidene var berørt av reformen, men fra tidligere studier i prosjektet visste vi at det kunne være ulike oppfatninger om reformen på de to sidene (Forbord et al. 2005). Vi vurderte en stund å sende skjema til de som var faglig ansvarlige for området landbruk i kommunene og leder for det politiske organet som fattet beslutninger i saker på dette området. Til slutt bestemte vi oss imidlertid for å sende skjemaet til de *øverste representantene* for h.h.v. politisk og administrativ side i kommunen. Dette er som vi vet ordfører respektive rådmann. Selv om disse i en del tilfeller ville kunne sende skjemaet videre til de som hadde operativt ansvar, ville det like fullt være ordfører og rådmann som *sto ansvarlig* for kommunens svar. Det eneste vi la vekt på var at det skulle svares separat fra politisk og administrativ side. Vi ba kommunen unngå felles svar (se vedlegg med følgebrev til undersøkelsen bakerst i rapporten).

Vi valgte altså å rette denne undersøkelsen mot kommunene ved de to fremste funksjonene for disse. Dette er ikke unaturlig gitt de tidligste målsettingene for reformen. Som vi har vist i innledningen gjaldt disse i stor grad politiske sider (demokrati, lokalstyre m.m.). Samtidig var kommunen den viktigste målgruppen for den spesifikke reformen på landbruksområdet vi her undersøker. Det betyr ikke at det ikke er andre målgrupper for reformen, slik som lokale næringsutøvere i landbruket og aktører innenfor lokalsamfunnsutvikling i kommunene, f.eks. frivillige organisasjoner. Vi har imidlertid i en tidligere undersøkelse sett på hvordan næringsutøvere opplever reformen (Forbord et al. 2005). Dette betyr at det er effekter av reformen slik (to representanter for) kommunen opplever og erfarer det som denne rapporten tar for seg. Det er ikke en fullstendig kartlegging av alle potensielt berørte eller tilsiktede aktører sine erfaringer vi tar for oss. På den annen side er det en meget sentral målgruppe vi studerer. Hvis denne målgruppen ikke opplever effekt av reformen eller synes den har negative effekter, vil det være en interessant opplysning uansett om andre aktører måtte oppleve reformen annerledes.

Spørreskjemaet

Vi gjorde flere vurderinger m.h.t. struktur og formulering av spørsmålene. Siden det var mange respondenter og vi tidligere hadde samlet intervjudata med de samme typer aktører om reformen, valgte vi å ikke ha muligheter for åpne svaralternativer, kun lukkede. Videre valgte vi å formulere spørsmålene som påstander og begrense mulighetene for nyanser i svarene. Svaralternativene i forhold til påstandene var ”enig”, ”verken enig eller uenig”, ”uenig”, samt et fjerde alternativ ”ingen formening”. Det siste alternativet ble bevisst plassert ut til høyre i skjemaet for å synliggjøre et ønske om at respondentene i størst mulig grad tok stilling ved å krysse av for ett av de tre ”analyserbare” svaralternativene.

I slike spørreskjema er det viktig å veksle mellom ”positive” og ”negative” spørsmålsformuleringer. Hvis en ikke gjør dette er det muligheter for vanemessig avkryssing. Ved å veksle må respondenten i større grad holde seg skjerpet, og det er mindre fare for at den som lager spørsmålene får svar han eller hun eventuelt ønsker seg. Dette skaper også litt problemer i tolkning av svarene på de negative spørsmålene. Skal ”uenig” i påstanden ”Alt tatt i betraktning er dette en uheldig reform” automatisk oversettes til at respondenten er enig i at reformen har vært heldig, d.v.s. den positive formuleringen? Vi mener at en ikke automatisk kan ”snu” svaret. Det at respondenten mener at reformen ikke har vært uheldig betyr ikke uten videre at han eller hun mener reformen har vært *heldig*. Den kan ha blitt opplevd som uten effekt, d.v.s. verken uheldig eller heldig. Men siden et av svaralternativene er nettopp dette, har vi en mulighet til å tolke svarene på negative spørsmål mer tydelig.

I utvalget og formuleringen av påstander har vi så langt det er mulig forsøkt å knytte påstandene til reformen, siden det er effekten av denne som skal studeres. Vi ville unngå å sitte igjen med data som viste effekter, men som ikke kunne knyttes opp til reformen. En måte å gjøre dette på var som tidligere nevnt å knytte påstandene opp til de bestemte virkemidler som reformen omfattet, målsettinger for den eller bruke selve ordet ”reformen” i påstanden. Det er noe forskjell i hvor direkte hver

enkelt påstand knyttes opp mot reformen. I påstand 5 vises f.eks. direkte til reformen ("Sammenlignet med før reformen..."), mens påstand 6 indirekte viser til reformen ("Det at kommunen har overtatt avgjørelsen i delingssaker..."). Følgelbrevet understreker dog at spørreskjemaet gjelder en konkret reform med spesifikke virkemidler og ikke generelt. Alt i alt mener vi at de 40 påstandene alle tydelig kan knyttes til reformen og har å gjøre med de problemstillinger og hypoteser vi har satt opp.

Kvaliteten på datamaterialet

Når det gjelder kvaliteten av et datamateriale snakker vi gjerne om reliabilitet (pålitelighet) og validitet (gyldighet). Reliabilitetsvurderinger sier noe om hvorvidt gjentatte målinger med det samme "instrumentet" (i vårt tilfelle spørreskjema til en populasjon av respondenter) gir samme resultat. Validitet sier noe om hvorvidt en måler det fenomenet en faktisk ønsker å si noe om (Ringdal 2006, s. 166). I en undersøkelse som denne vil et viktig spørsmål også være om de respondenter som svarte på skjemaet (utvalget) representerer populasjonen (kommunene i Norge) på en god måte, d.v.s. hvorvidt det går an å generalisere fra utvalget. Er det vesentlige skjevheter mellom de 413 respondentene som deltok i undersøkelsen og de 862 (ordførere og rådmenn i 431 kommuner) som *kunne ha deltatt*?

Svarprosenten i undersøkelsen er samlet 48 %.¹³ I 71 % av kommunene svarte enten rådmann, ordfører eller begge. Vi vil si at dette er en tilfredsstillende respons, selv om en kunne ønsket at tallet var enda høyere. Undersøkelsen har blitt besvart i et klart flertall av kommunene. Svarprosenten for ordførere og rådmenn er tilnærmet lik, 49,4 % for ordførerne og 46,4 % for rådmennene. Det er følgelig lite skjevhet i datamaterialet når det gjelder type funksjon i kommunen (aktørtype).

I etterkant har enkelte respondenter opplyst til oss at enkelte ordførere, og kanskje i enda større grad rådmenn, har sendt skjemaet videre til landbruksetaten i kommunen, d.v.s. at kommunens

¹³ 41 (10 %) svarte per internett. 372 (90 %) svarte per post.

administrative fagavdeling har besvart skjemaet på vegne av politisk og/eller administrativ ledelse. I den grad det er likheter i svar mellom ordfører og rådmann kan det skyldes nettopp dette. Vi har likevel ingen indikasjoner på at dette er veldig utbredt, og anser derfor ikke dette som en stor trussel for kvaliteten på vårt datamateriale. I en vesentlig andel av kommunene (106) kom det svar både fra ordfører og rådmann, og i få av disse tilfellene er besvarelsene påfallende like. Det tyder på at ordførerne og rådmennene, slik vi ønsket, jevnt over har svart separat.

Vi har tillagt hver kommune en "ruralitetsverdi" basert på kriterier knyttet til *befolkningstetthet*, *sentralitet* (kommunesenterets avstand til større tettsted med sentrale funksjoner), *andel sysselsatte i primærnæringene*, og *andel selvstendige næringsdrivende* (Almås og Elden 1997). Her får alle kommuner en score mellom 0 og 3 alt etter hvordan de scorer på disse kriteriene, der verdien 0 gis til de mest rurale kommunene, mens verdien 3 gis til de mest urbane kommunene. Er det store skjevheter i ruralitet mellom vårt utvalg og alle norske kommuner? Gjennomsnittlig "ruralitetsscore" for norske kommuner er 1,17, mens den tilsvarende verdien for våre respondenter er 1,10. Vi ser altså at vårt utvalg er noe mer ruralt enn landsgjennomsnittet, men forskjellen er for liten til at det får betydning for våre konklusjoner.

Videre kan vi vurdere innbyggertall i kommunene. Gjennomsnittlig innbyggertall i de kommuner våre respondenter kommer fra er 8546, mens en gjennomsnittlig norsk kommune har 10.643 innbyggere, altså noen flere. Dette er ikke uventet når vi vet at våre respondenter kommer fra kommuner som er noe mer "rurale" enn gjennomsnittet. Vi kan også merke oss at vi mottok få svar fra de største byene, og dette alene trekker gjennomsnittlig innbyggertall merkbart ned i vårt utvalg.

Er datamaterialet representativt geografisk sett? Dersom vi ser på antall respondenter fra hvert fylke kan vi vurdere om spørreskjemaet ble oppfattet som like relevant i alle landets fylker og regioner. Vi ser av tabell 1 at det er en viss variasjon mellom fylkene når det gjelder hvor mange ordførere/rådmenn som har besvart skjemaet.

De regionene som utmerker seg med høy svarprosent er det vi kan kalle Sørlandet (Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder), samt fylkene Nord-Trøndelag og Hedmark. Også Buskerud og de to fylkene på Sør-Vestlandet (Rogaland og Hordaland) ligger over gjennomsnittet i svarprosent. Både flatbygdsfylkene på Østlandet og kommunene i Nord-Norge har lavere svarandel enn gjennomsnittet. I Oslo har f.eks. verken ordfører eller rådmann besvart undersøkelsen. Dette betyr at det rurale til en viss grad forklarer forskjell i svarprosent, men den regionale dimensjonen må også trekkes inn. F.eks. har et ”bygdepreget” fylke som Sogn og Fjordane en svarprosent under gjennomsnittet, og for en stor del rurale fylker som Troms og Finnmark ligger også lavt. På den annen side kan vi registrere at fylker med høy svarprosent ikke nødvendigvis har høy oppslutning om reformen og omvendt (jf. tabell i nest siste vedlegg). Østfold og Vestfold har veldig høy oppslutning om reformen, men lav svarprosent. Telemark og Rogaland har høy svarprosent, men relativt lav oppslutning om reformen. Vi kan dermed fastslå at det ikke bare er ”ja-sigere” som har svart på undersøkelsen.

Tabell 1 Svarfordeling etter fylke og aktørtype

	Antall potensielle svar (kommuner x 2)	Antall svar ordførere	Antall svar rådmenn	Antall svar i alt	Svarprosent i fylket
Østfold	36	6	10	16	44
Vestfold	28	7	4	11	39
Akershus	44	12	7	19	43
Oslo	2	0	0	0	0
Hedmark	44	12	13	25	57
Oppland	52	11	14	25	48
Buskerud	42	11	10	21	50
Telemark	36	11	11	22	61
Aust-Agder	30	10	9	19	63
Vest-Agder	30	8	10	18	60
Rogaland	52	14	12	26	50
Hordaland	66	14	19	33	50
Sogn og Fjordane	52	13	10	23	44
Møre og Romsdal	74	18	11	29	39
Sør-Trøndelag	50	12	12	24	48
Nord-Trøndelag	48	15	14	29	60
Nordland	88	24	16	40	45
Troms	50	8	12	20	40
Finnmark	38	6	6	12	32
<i>Totalt</i>	<i>862</i>	<i>212*</i>	<i>200</i>	<i>412</i>	<i>48</i>

* Én ordfører har ikke oppgitt kommunenummer i sitt skjema, og hjemmehørende fylke er således ikke identifiserbart

Hva med partitilhørigheten til de ordførerne som har besvart skjemaet? Tabell 2 gir en oversikt over partifordelingen i vårt utvalg sett i forhold til fordelingen på landsbasis.

Tabell 2 Ordførere etter partipolitisk tilhørighet. Populasjon og utvalg

	Ordførere etter kommunevalget 2003	%-vis fordeling	Antall ordførere i vårt utvalg	%-vis fordeling
Sosialistisk Venstreparti	9	2	6	3
Arbeiderpartiet	170	39	70	34
Senterpartiet	106	24	68	33
Venstre	8	2	4	2
Kristelig Folkeparti	29	7	14	7
Høyre	61	14	28	14
Fremskrittspartiet	13	3	7	3
Andre*	38	9	11	5
<i>Totalt</i>	<i>434</i>	<i>100</i>	<i>208**</i>	<i>101</i>

* Andre er en fellesbetegnelse for SSBs kategorier "Felleslister", "Lokale lister" og "Andre lister"

** Fem ordførere i utvalget har ikke oppgitt partitilhørighet.

Det er en viss skjevhet i utvalget ved at relativt flere SP-ordførere og relativt færre AP-ordførere har svart. Denne forskjellen er imidlertid ikke signifikant (5 % nivå). Det er følgelig godt samsvar mellom vårt utvalg og populasjonen når det gjelder ordførers partitilhørighet. Vi kan også her registrere at det ikke er noe sammenfall mellom høy svarprosent og stor oppslutning om reformen (jf. tabell i siste vedlegg). Venstre har høy oppslutning om reformen, men middels svarprosent. Arbeiderpartiet har lav svarprosent, men høy oppslutning om reformen.

Oppsummering

Nærmere 50 % av de respondenter som fikk tilsendt spørreskjema svarte. Dette er et høyt tall. Det er noen skjevheter i materialet når det gjelder ruralitet og fylke. Vi har fått svar fra respondenter som er positive og ikke fullt så positive til reformen. Dette er en styrke. Testene viser samlet sett at kvaliteten på datamaterialet er tilfredsstillende til å si noe om ordførernes og rådmennenes og dermed kommunenes erfaringer med reformen på viktige områder etter nesten tre år.

Resultater

Bygdeutvikling

At kommunene har fått myndighet over de nevnte juridiske og økonomiske virkemidlene kan ha hatt betydning for bygdeutviklingen. Ei bygd kan defineres som: ” (...) *eit spreidt busett samfunn der det er stabile ordningar for samhandling og der folk opplever ei ”vi-kjensle”* (Almås 1995, s. 24). Størrelsesmessig kan ei bygd falle sammen med en kommune, men vanligvis er bygda mindre enn kommunen. Ut fra dette er bygda et lite samfunn, jf. at det er stabile ordninger for samhandling (institusjoner) og at folk skal ha en vi-følelse, d.v.s. et minstemål av felles identitet. En del av denne identiteten er knyttet til bygda som sted (stedsidentitet), noe som betyr at også fysiske særtrekk (natur, landskap, bebyggelse m.m.) er med å definere bygda. Vi kunne dermed kalle bygda et lokalsamfunn med visse særlige trekk, d.v.s. rurale trekk. Ett av disse trekkene er lav befolkningstetthet, jf. definisjonen. Men bygda kan også kjennetegnes ved to andre faktorer (Almås 1995, s. 25). Den ene er hvor stor andel av innbyggerne som arbeider i primærnæringene. Den andre er hvor stor avstand det er til nærmeste økonomisk-administrative sentrum. Ut fra dette kan vi si at bygdepreget øker med lavere innbyggertetthet, økende andel innbyggere i primærnæringene og økt avstand til et økonomisk-administrativt sentrum.

Hva blir så bygdeutvikling? En definisjon kunne jo da være all utvikling, tilsiktet som utilsiktet, som økte bygdepreget ved et lokalsamfunn, d.v.s. reduserte innbyggertettheten, økte andelen innbyggere i primærnæringene og økte avstanden til et økonomisk-administrativt sentrum. De fleste som er i befatning med bygdeutvikling ville nok oppleve en slik definisjon som ganske fremmed. Utvikling av bygda ville de si, handler dypest sett om aktivt å gjøre bygda til et bedre sted å bo og leve, d.v.s. et bedre samfunn. Almås (1995) hevder at bygdeutvikling i videste forstand dreier seg om å modernisere bygdene.

Fram til ca. 1970 kunne en si at bygdens utvikling i stor grad falt sammen med og berodde på utviklingen i primærnæringene. Med veksten i offentlig sektor, ikke minst kommunene, sammen med at landbruket møtte grenser (markedsmessige og miljømessige) for sin ekspansjon, er det ikke lenger en entydig sammenheng mellom utvikling av primærnæringene og utvikling av bygdene. Andre næringer kan også bidra til bygdeutvikling.¹⁴ Samtidig skaper det sen-moderne og postindustrielle samfunnet andre behov og andre muligheter for bygdeutvikling. Bygdeutvikling dreier seg ikke bare om næringsutvikling og utbygging av offentlig sektor, men også om å skape et nytt sosialt felt med nye spilleregler og nye aktører i bygdene (Almås 1995, s. 13). Dette betyr at kultur, sosial struktur og handling ideelt sett må trekkes inn. Forhold mellom folk (sosiale relasjoner) og hvordan folk lever og kan leve sine liv må trekkes inn. Helse og utdanning hører da også inn. En definisjon på bygdeutvikling som fanger opp dette er:

Bygdeutvikling [er] (...) å ta vare på og utvikle naturgitte, sosiale, kulturelle og menneskelege ressursar i bygdesamfunnet med sikte på næringsdrift, produksjon av fellesgode og ei vidareføring av lokal kultur og sosialt miljø (Almås 1995, s. 14).

M.a.o. dreier bygdeutvikling seg ikke bare om å skape nytt, men også ta vare på, og det dreier seg om å utvikle det sosiale og kulturelle så vel som bedrifter og næring. Vi kan si at denne definisjonen tar høyde for at utvikling av det fysiske miljø også hører heime i bygdeutviklingen, jf. begrepet ”naturgitte ressurser”. Reformen kan ikke forventes å påvirke ”hele bredden” av de nevnte sider ved bygda, men den kan forventes å påvirke visse sider, for eksempel bygda som sted å bo, kulturelle ”installasjoner” og møteplasser hvor innbyggerne kan samhandle. Dette danner utgangspunkt for de spørsmålene vi stilte ordførerne og rådmennene. La oss se på svarene.

¹⁴ Slik sett faller bygdeutvikling delvis sammen med næringsutvikling (jf. neste kapittel), men vi velger i analysen å holde de to dimensjonene atskilt.

Juridiske virkemidler

Ut fra definisjonen er det å etablere interessante steder å bo utenfor tettbebyggelsen bygdeutvikling. Å skape attraktive tomter kan bidra til dette. Det kan da være nødvendig i en del tilfeller å omdisponere areal etter jordloven, eventuelt etter skogbruksloven. Vi ba respondentene ta stilling til hvorvidt det hadde betydning for etableringen av attraktive tomter i spredt bebygde områder at kommunen selv avgjør omdisponeringssaker.¹⁵ Tabell 3 viser at et knapt flertall av respondentene (53 %) er enig i denne påstanden, mens ganske mange færre (17 %) er uenig i at kommunal vedtaksmyndighet i disse sakene fører til flere attraktive tomter i spredt bebygde områder. 25 % av respondentene opplever at reformen ikke har gitt noen endring på dette punkt. Vi legger merke til at det særlig er rådmennene og rurale kommuner som verdsetter det å kunne omdisponere etter jordloven.¹⁶

Tabell 3 Når kommunen selv avgjør saker om omdisponering blir det flere attraktive tomter i spredt bebygde områder (sp.m. 1)

	Alle	Ordfører*		Rådmann**	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	53	58	37	59	50
Verken enig eller uenig	25	26	28	27	18
Uenig	17	11	31	8	30
Ingen formening	4	4	5	6	3
Sum	99	99	101	100	101
(N =)	(406)	(140)	(65)	(119)	(80)

* Signifikant forskjell rurale og urbane ordførere¹⁷ (p=0,004)

** Signifikant forskjell rurale og urbane rådmenn (p=0,001)

N (aktørtype¹⁸ og ruralitet) = 404

¹⁵ Det kan også foretas omdisponering etter Plan- og bygningsloven, men dette virkemiddelet omfattes ikke av reformen.

¹⁶ Legg merke til at der det er signifikante forskjeller mellom undergruppene (5 % nivå) og tallene derfor med stor sannsynlighet gjelder for hele populasjonen av kommuner i Norge, kommenterer vi dette, ellers ikke.

¹⁷ Med dette sikter vi selvfølgelig ikke til at ordføreren eller rådmannen er rural eller urban, men om de tilhører en rural eller urban *kommune*. Se ellers vedlegg om ruralitetsindeks.

¹⁸ Med aktørtype her sikter vi til om det er den politiske siden i kommunene (ordfører) eller den administrative siden (rådmann).

Vi spurte også om kommunene etter reformen differensierer mer mellom tette og spredt bebygde områder i kommunen når de avgjør saker om omdisponering. Svarene i tabell 4 tyder på at dette gjøres i ca. 1/3-del av kommunene (36 %), mens i flertallet av kommunene har dette enten ingen betydning (35 %) eller endog motsatt betydning, d.v.s. mindre differensiering etter reformen (21 %). Det er liten forskjell mellom ordførere og rådmenn og mellom urbane og rurale kommuner i dette spørsmålet.

Tabell 4 Sammenlignet med før reformen differensierer vi nå mer mellom tett og spredt bebygde områder når vi avgjør saker om omdisponering (sp.m. 5)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	36	40	35	30	38
Verken enig eller uenig	35	35	35	40	29
Uenig	21	19	20	19	24
Ingen formening	8	6	9	11	9
Sum	100	100	99	100	100
(N =)	(405)	(140)	(65)	(119)	(79)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 403

Beslutninger i delingssaker etter jordloven kan også tenkes å ha betydning for å få til bosetting i tynt befolkede deler av kommunen. Det kan typisk være søknad om fradeling av boligtomt på en landbrukseiendom. Som vi ser av tabell 5 så er kun 3 % enige i påstanden at det blir *mindre* bosetting i tynt befolkede områder når kommunen avgjør delingssaker. 3 av 4 (75 %) er uenige i denne påstanden, mens 17 % verken er enige eller uenige. Dette må tolkes slik at muligheten til å avgjøre delingssaker har stor betydning i mange kommuner når det gjelder å sikre eller utvikle bosettingen i tynt befolkede områder. Dette gjelder uavhengig av om det er en rural eller urban kommune eller om det er ordfører eller rådmann som svarer.

Tabell 5 Når kommunen avgjør delingssaker blir det mindre bosetting i tynt befolkede deler av kommunen (sp.m. 7)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	3	2	6	2	3
Verken enig eller uenig	17	19	12	16	17
Uenig	75	76	74	78	71
Ingen formening	6	4	8	4	10
Sum (N =)	101 (405)	101 (140)	100 (65)	100 (119)	101 (79)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 403

Vi så at ganske få kommuner differensierer mellom tett og tynt befolkede områder når saker om omdisponering avgjøres. I enda mindre grad utnyttet denne muligheten når søknader om fritak fra boplikt avgjøres (tabell 6). Bare 1 av 4 kommuner (24 %) utnytter denne muligheten aktivt. 34 % av respondentene mener reformen ikke har hatt virkning på dette punkt, mens 35 % snarere opplever at det har blitt mindre differensiering på dette punkt etter at kommunene tok over.

Tabell 6 Fordi kommunen nå har myndigheten differensieres det mer mellom tett og spredt bebygde områder når søknader om fritak fra boplikt avgjøres (sp.m. 10)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	24	24	16	24	26
Verken enig eller uenig	34	39	36	30	31
Uenig	35	29	41	40	33
Ingen formening	8	8	8	6	10
Sum (N =)	101 (405)	100 (140)	101 (64)	100 (119)	100 (80)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 403

Vi spurte også om respondentene syntes boplikten var et instrument som betydde lite for bosettingen (tabell 7). Nesten halvparten (45 %) av respondentene var enige i dette, men nesten like mange (37 %) var uenige, d.v.s. boplikten har betydning for bosettingen. Rundt dette spørsmålet er det stort engasjement som viser seg ved at det er få som ikke har tatt stilling (15 %) og enda færre er uten formening (3 %). Dataene tyder på en klar todeling mellom rurale kommuner som mener boplikten er viktig for å styrke og/eller sikre bosetting og urbane kommuner som mener denne regelen betyr lite.

Tabell 7 I vår kommune er boplikten et instrument som har liten betydning for bosettingen (sp.m. 11)

	Alle	Ordfører*		Rådmann**	
	%	Rural %	Urban %	Rural %	Urban %
Enig	45	32	63	40	63
Verken enig eller uenig	15	16	15	14	11
Uenig	37	50	17	43	23
Ingen formening	3	1	5	3	3
Sum	100	99	100	100	100
(N =)	(406)	(140)	(65)	(119)	(80)

* Signifikant forskjell rurale og urbane ordførere (p=0,000)

** Signifikant forskjell rurale og urbane rådmenn (p=0,010)

N (aktørtype og ruralitet) = 404

Kommunens avgjørelse i bopliktsaker kan foretas i lys av kommuneplanen. Tabell 8 viser at et flertall (57 %) av respondentene kommer fra kommuner hvor en i kommuneplanen har pekt ut områder hvor bosettingen skal styrkes. 23 % har ikke pekt ut slike områder, mens 16 % verken er enige eller uenige, hvilket i dette tilfelle må bety at de er usikre på om kommunen har fastsatt slike områder eller ikke.

Tabell 8 Kommunen har i kommuneplanen fastsatt områder hvor bosettingen skal styrkes (sp.m. 12)

	Alle	Ordfører		Rådmann*	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	57	59	68	53	54
Verken enig eller uenig	16	20	8	23	5
Uenig	23	17	23	20	36
Ingen formening	4	4	2	4	5
Sum	100	100	101	100	100
(N =)	(405)	(140)	(65)	(118)	(80)

* Signifikant forskjell rurale og urbane rådmenn (p=0,003)
N (aktørtype og ruralitet) = 403

Mer interessant for vår studie er om kommunen faktisk tar hensyn til kommuneplanen på dette punkt når saker om boplikt avgjøres. Det viser seg at 43 % av respondentene svarer ja på dette spørsmålet, mens 15 % er uenige, d.v.s. ikke tar hensyn til kommuneplanen i dette tilfellet (tabell 9). 30 % er verken enige eller uenige, d.v.s. i disse kommunene har en enten ikke fastsatt områder hvor bosettingen skal styrkes eller respondenten vet ikke hvorvidt dette er gjort.

Tabell 9 Vi tar hensyn til hva kommuneplanen sier om hvor bosettingen skal styrkes når vi avgjør saker om boplikt (sp.m. 13)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	43	45	43	48	33
Verken enig eller uenig	30	34	28	25	36
Uenig	15	11	20	15	16
Ingen formening	12	11	9	12	16
Sum	100	101	100	100	101
(N =)	(402)	(140)	(65)	(118)	(77)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 400

Tabell 10 tyder på at myndigheten til å avgjøre konsesjonssaker har liten betydning for bosettingen i tynt befolkede områder. Kun 18 % svarer ja på dette spørsmålet, mens 25 % er uenige. 49 % er verken enige eller uenige og 8 % har ingen formening. Dette indikerer at myndighet over konsesjonsloven har liten betydning for den ”myke” delen av bygdeutviklingen, mens den har større betydning for næringsutvikling (se neste kapittel).

Tabell 10 Fordi kommunen fikk myndighet til å avgjøre konsesjonssaker blir det mer bosetting i tynt befolkede områder (sp.m. 15)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
	%	Rural %	Urban %	Rural %	Urban %
Enig	18	29	15	13	11
Verken enig eller uenig	49	46	52	52	47
Uenig	25	18	22	28	35
Ingen formening	8	8	11	7	7
Sum	100	101	100	100	100
(N =)	(407)	(140)	(65)	(119)	(81)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 405

Økonomiske virkemidler

Det at kommunen har fått hånd om økonomiske virkemidler kan også ha betydning for bygdeutviklingen. Tabell 11 tyder så absolutt på at dette kan være tilfelle. 51 % av respondentene er enig i at SMIL-midlene og NMSK-midlene etter reformen i større grad brukes til å fremme bygdeutvikling i kommunen. Særlig bygdekommuner opplever dette. Kun 8 % av respondentene er uenige i påstanden. 27 % er verken enige eller uenige.

Tabell 11 Etter reformen bruker vi i større grad SMIL- og NMSK-midlene til å fremme bygdeutvikling i kommunen (sp.m. 26)

	Alle	Ordfører*		Rådmann**	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	51	61	42	51	40
Verken enig eller uenig	27	25	27	32	25
Uenig	8	4	6	9	13
Ingen formening	14	9	25	9	23
Sum	100	99	100	101	101
(N =)	(401)	(139)	(64)	(116)	(80)

* Signifikant forskjell rurale og urbane ordførere (p=0,013)

** Signifikant forskjell rurale og urbane rådmenn (p=0,028)

N (aktørtype og ruralitet) = 399

Politisk prioritering

Tabell 12 viser respondentenes stillingtagen til en påstand om at det etter reformen er større villighet i kommunen til å bruke ressurser på utvikling i lokalsamfunnene. Vi tenker da på alle ressurser kommunen rår over eller har tilgang til, d.v.s. også slike som ikke omfattes av reformen, for eksempel kommunale fond eller stillinger. Som vi ser er det svært få (7 %) som er uenige i påstanden. De fleste er enige (46 %), mens en god del verken er enige eller uenige, d.v.s. at reformen ikke har gjort noen forskjell. Svarene på dette spørsmålet kan også settes i sammenheng med økningen i overføring til kommunal landbruksforvaltning som fulgte reformen.

Tabell 12 Etter reformen er det større villighet i kommunen til å bruke ressurser på utvikling i lokalsamfunnene (sp.m. 34)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
	%	Rural	Urban	Rural	Urban
Enig	46	58	49	40	27
Verken enig eller uenig	43	36	36	46	57
Uenig	7	4	6	8	11
Ingen formening	5	2	9	5	5
Sum	101	100	100	99	100
(N =)	(407)	(139)	(66)	(119)	(81)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 405

Oppsummering

Svarene tyder på at reformen har hatt visse effekter for bygdeutviklingen. Ordførere og rådmenn både i urbane og rurale kommuner legger vekt på betydningen av å ha lokal myndighet over *delingssaker* etter jordloven. Dette oppleves som et meget viktig virkemiddel for å kunne få til bosetting i områder som er tynt befolket. Det å ha hånd om *omdisponeringssaker* blir også vurdert som positivt, særlig i rurale kommuner, fordi dette kan gi attraktive tomter i spredt bebygde områder. Avgjørelsesmyndighet i *bopliksaker* vurderes også som viktig, særlig i kommuner som har tatt et aktivt valg i forhold til hvilke områder i kommunen som trenger å styrke bosettingen. En opplever også reformen som positiv i forhold til å kunne bruke *SMIL-* og *NMSK-midlene* mer spesifikt til å fremme bygdeutvikling i kommunen. Særlig i rurale kommuner opplever en at reformen har ført til større villighet i kommunen til å *bruke ressurser* på utvikling av lokalsamfunnene. På den annen side er det også områder innenfor det en kan kalle bygdeutvikling hvor reformen har hatt mindre eller usikker effekt. Det gjelder differensiering mellom tett og spredt bebygde områder når saker om omdisponering og saker om fritak fra boplikt avgjøres. Noen kommuner praktiserer differensiering, men langt fra alle. Det å ha

avgjørelsesmyndighet i *konsesjonssaker* ser ut til å ha liten effekt for bygdeutviklingen i den forstand at dette virkemidlet betyr lite for bosetting i tynt befolkede områder. For øvrig er kommunene delt i synet på hvorvidt *boplikten* er et virkemiddel som kan påvirke bosettingen. Særlig ordførere i rurale kommuner har sans for dette virkemidlet, mens både ordførere og rådmenn i urbane kommuner synes dette virkemidlet har liten betydning for bosettingen. Ellers kan vi merke oss at mange kommuner, særlig de urbane, i kommuneplanen har fastsatt områder hvor bosettingen skal styrkes. Det er imidlertid uvisst om akkurat denne praksisen har kommet som en følge av reformen.

Næringsutvikling

Hvordan opplever og erfarer ordførerne og rådmennene betydningen av reformen når det gjelder næringsutvikling? Siden virkemidlene reformen omfatter er rettet mot landbruk eller ressurser som på en eller annen måte er knyttet til landbruk, er det utvikling eller styrking av det vi kan kalle *landbrukstilknyttet næring* som i denne sammenheng er relevant. Reformen kan ha hatt betydning for næringsutvikling direkte ved at kommunene har fått mer myndighet over (konkrete) juridiske og økonomiske virkemidler, eller mer indirekte ved at kommunene gjennom reformen generelt har blitt tiltrodd mer myndighet og tillit på landbruksområdet.¹⁹ La oss ta de juridiske virkemidlene først.

Juridiske virkemidler

Reformen har gitt kommunene myndighet til å gjøre vedtak i saker som gjelder omdisponering av areal. Dette kan skje både etter skogbruksloven og etter jordloven, og det kan gjelde allerede dyrket areal så vel som

¹⁹ Ut fra definisjonen av bygdeutvikling i forrige kapittel kan en si at næringsutvikling inngår i bygdeutvikling. På den annen side er ikke all næringsutvikling i en kommune bygdeutvikling. Noe av den landbruksbaserte næringsutviklingen i mange kommuner skjer utenfor det en kan kalle bygder, men er likevel innenfor målområdet for reformen. Derfor foretar vi her en selvstendig analyse av effekter på næringsutvikling.

areal som kan dyrkes (Statens landbruksforvaltning 2006a).²⁰ Hovedregelen er at dyrka jord ikke må brukes til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon (jl. 1995, § 9). Det kan i særlige tilfelle gis dispensasjon dersom en samlet vurdering av forholdene tilsier at jordbruksinteressene bør vike. Et moment som kan tilsi omdisponering er hvis de samfunnsmessige fordelene da blir større. Utvikling eller styrking av næringsaktivitet knyttet til gården kan oppfattes som ett eksempel på en slik samfunnsmessig fordel. Har det hatt noen betydning for etablering av ny næringsvirksomhet på gårdene at kommunene har overtatt håndteringen av omdisponeringssakene?

Tabell 13 må tolkes slik at et klart flertall av ordførerne og rådmennene opplever omdisponeringsmuligheten som viktig for etablering av ny næringsvirksomhet på gårdene (gårdsmat, bioenergi, reiseliv e.l.). 3 prosent av respondentene sier seg enig i påstanden om at omdisponeringsmuligheten bidrar til mindre næringsutvikling, 16 prosent er verken enig eller uenig, mens 77 prosent (d.v.s. drøyt 3 av 4) er uenige i påstanden. Dette må ikke forstås dit hen at ny næringsvirksomhet på gårdene alltid krever omdisponering. I mange tilfeller trengs ikke omdisponering, men i noen saker kan det gjøre det, og da ser det ut til at det utgjør en forskjell at kommunene, og ikke andre, tar avgjørelsen.

Tabell 13 Når kommunen avgjør omdisponeringssaker blir det i mindre grad ny næringsvirksomhet på gårdene (gårdsmat, bioenergi, reiseliv e.l.) (sp.m. 2)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	3	1	3	2	5
Verken enig eller uenig	16	19	11	19	11
Uenig	77	74	80	75	83
Ingen formening	4	6	6	4	1
Sum	100	100	100	100	100
(N =)	(406)	(140)	(65)	(119)	(80)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 404

²⁰ Dette må ikke blandes sammen med saker om omdisponering etter Plan- og bygningsloven hvor kommunene var primær beslutningsinstans også før reformen.

Betyr dette at formålet med omdisponeringene etter reformen i større grad er virksomhet uten tilknytning til landbruk? Tabell 14 viser at dette er tilfellet i svært få kommuner. 11 prosent av respondentene er enige i denne påstanden, mens 42 prosent er uenige. Dette må tolkes slik at i mange kommuner er formålet med omdisponeringene fortsatt knyttet til landbruk. Men i omtrent like mange kommuner (38 prosent) har ikke reformen ført til noen endring i formålet med omdisponeringene. Blant ordførerne er det en tendens til at de fra bygdekommuner mer enn de fra bykommuner oppgir at en etter reformen i større grad gjør omdisponeringer hvor formålet ikke er virksomhet med tilknytning til landbruk. Ordet virksomhet ble ikke definert i spørreskjemaet, og noen respondenter kan her også ha tenkt på formål som ikke har med næring å gjøre, for eksempel omdisponering til fritidsbebyggelse. En skal merke seg at eventuell økning i saker hvor det omdisponeres til andre formål enn landbruk ikke sier noe om hvorvidt omdisponert *areal* øker eller noe om *kvaliteten* (boniteten) på dette arealet.

Tabell 14 Etter at vår kommune begynte å avgjøre, er formålet med omdisponeringene i større grad virksomhet uten tilknytning til landbruk (sp.m. 3)

	Alle	Ordfører*		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	11	11	2	17	11
Verken enig eller uenig	38	41	39	37	34
Uenig	42	39	55	37	48
Ingen formening	8	9	5	9	8
Sum	99	100	101	100	101
(N =)	(406)	(140)	(65)	(119)	(80)

*Rurale ordførere er signifikant mer enige i påstanden enn urbane ordførere ($p=0,025$).
N (aktørtype og ruralitet) = 404

Dette kan jo tyde på at kommunenes holdning gjennomgående er at dyrka eller dyrkbar jord skal brukes til næring i form av jordbruk. For ytterligere å belyse dette ba vi respondentene ta stilling til en påstand om

at når kommunen er primærinstans, beholdes jorda i større grad til jordbruksproduksjon. Tabell 15 viser at de fleste respondentene (58 prosent) er indifferente i dette spørsmålet, d.v.s. de opplever ikke at reformen har endret situasjonen. Det er imidlertid noen flere som er uenige enn enige i påstanden (24 mot 13 prosent). Dette må tolkes slik at jordvernet står noe svakere etter reformen, eller mer presist: i ca. 1 av 4 kommuner står jordvernet noe svakere etter reformen.

Tabell 15 Når kommunen og ikke fylkeslandbruksstyret tar den primære avgjørelsen, beholdes jorda i større grad til jordbruksproduksjon (sp.m. 4)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
	%	Rural %	Urban %	Rural %	Urban %
Enig	13	16	12	13	6
Verken enig eller uenig	58	61	57	56	55
Uenig	24	17	25	28	33
Ingen formening	5	5	6	3	6
Sum	100	99	100	100	100
(N =)	(406)	(140)	(65)	(119)	(80)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 404

Saker om deling av jordbruksareal er også noe som kommunene fikk beslutningsmyndighet over etter reformen, og dette kan også ha innvirkning på næringsutvikling. En måte dette kan ha innvirkning på er at delingen fører til at andre bruk som driver landbruk får mer dyrka eller dyrkbart areal. For å få et bilde av dette ba vi respondentene ta stilling til en påstand om at reformen har ført til delinger som i større grad tilgodeser annen landbrukseiendom (tabell 16). Som vi ser er mange respondenter indifferente i dette spørsmålet – de opplever ikke at det har blitt noen forskjell. Det er imidlertid noen flere som mener at reformen har hatt en slik virkning enn som opplever at den ikke har hatt det. Det kan altså tyde på at når kommunene tar beslutninger i delingssaker fører det i større grad til at andre landbrukseiendommer får overta jordbrukeareal. Dette kan tolkes som at reformen på dette punkt har bidratt til å styrke eksisterende bruk, men ikke nødvendigvis ene og alene

i betydningen tradisjonell landbruksproduksjon. Det er ingen signifikante forskjeller mellom ordførere og rådmenn og mellom bygdekommuner og bykommuner.

Tabell 16 Det at kommunen har overtatt avgjørelsen i delingssaker gir mer tilleggsjord til annen landbrukseiendom (sp.m. 6)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	30	32	37	27	25
Verken enig eller uenig	41	43	35	46	34
Uenig	22	20	17	20	33
Ingen formening	7	4	11	7	9
Sum	100	99	100	100	101
(N =)	(404)	(139)	(65)	(118)	(80)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 402

En kontroll på dette får vi når vi spør om reformen har ført til delinger som hemmer det eksisterende jord- og skogbruket i kommunen (tabell 17). Få respondenter sier seg enig i denne påstanden. Få er også indifferente. De alle fleste (74 prosent) er uenige. Disse svarene må vi tolke som at kommunal myndighet i delingssaker sjelden hemmer eksisterende jord- og skogbruk i kommunen. Det er ingen signifikante forskjeller mellom gruppene.

Tabell 17 Det at kommunen gjør vedtakene øker omfanget av delinger som hemmer det eksisterende jord- og skogbruket i kommunen (sp.m. 8)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	8	8	2	8	13
Verken enig eller uenig	14	11	15	16	16
Uenig	74	77	79	73	68
Ingen formening	3	4	5	3	4
Sum	99	100	101	100	101
(N =)	(406)	(140)	(65)	(119)	(80)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 404

Vi så at kommunal myndighet i omdisponeringssaker etter jordloven hadde betydning i forhold til etablering av ny næringsvirksomhet på gårdene. Hva med myndighet i forhold til deling i denne sammenheng? Tabell 18 viser at kommunal myndighet over delingssaker har mindre, men ikke uvesentlig betydning for etablering av ny landbruksbasert næringsaktivitet. Omlag halvparten (51 prosent) av respondentene er indifferente i dette spørsmålet, d.v.s. om det er kommunen eller en annen instans som har delingsmyndigheten har ikke noe å si. På den andre siden er det en god del flere respondenter (33 prosent) som mener denne myndigheten har betydning enn de som mener at den ikke har betydning (10 prosent). Det betyr at en del kommuner (1 av 3) erfarer at det har en viss betydning for etablering av ny gårdsbasert næringsaktivitet at en har mulighet til å avgjøre delingssaker lokalt. Heller ikke her er det systematiske forskjeller mellom undergruppene.

Tabell 18 Når kommunen avgjør delingssakene blir det mer etablering av ny næringsaktivitet på gårdene (bioenergi, reiseliv, gårdsmat o.s.v.) (sp.m. 9)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	33	43	35	23	28
Verken enig eller uenig	51	47	49	57	51
Uenig	10	5	11	13	15
Ingen formening	6	5	5	7	6
Sum	100	100	100	100	100
(N =)	(406)	(140)	(65)	(119)	(80)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 404

Hva så med reformens innvirkning på praktiseringen av konsesjonsloven i forhold til næringsutvikling? Konsesjonsloven har til formål ”å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet” (konsl. 2003, § 1). Denne loven har altså flere formål. De som listes opp er: framtidige generasjoners behov,

landbruksnæringen, behovet for utbyggingsgrunn, hensynet til miljøet, allmenne naturverninteresser og friluftinteresser, samt hensynet til bosettingen. Næringsdrift og næringsutvikling er altså ikke det eneste formålet. Men i den grad formålet er næring, er det landbruks- eller landbrukstilknyttet næring det er snakk om. Ett av lovens virkemidler i denne sammenheng er adgangen som gis for det offentlige til å sikre at den avtalte prisen ved omsetning av landbrukseiendom tilgodeser en ”samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling” (jf. § 9). Forsvarlig i denne sammenheng vil si at prisen ikke er høyere enn at ny eier kan drive lønnsom landbruksproduksjon på eiendommen. Ut fra dette kan en si at prisreguleringen påvirker mulighetene for å drive næring i form av tradisjonell landbruksproduksjon (men ikke nødvendigvis i form av annen type næring). Prisreguleringen kan håndheves mer eller mindre strengt. Tabell 19 tyder på at prisreguleringen praktiseres noe mindre strengt etter at kommunene fikk myndigheten. Kun 3 prosent av respondentene opplever at en er blitt strengere med prisreguleringen etter reformen. Ca. 1/3-del mener en verken er blitt strengere eller mildere, mens over halvparten (52 prosent) er uenig i påstanden. Dette tolker vi som at prisreguleringen jevnt over er blitt mildere. Særlig rådmenn, spesielt i urbane kommuner, mener dette.

På den annen side kan en utenforliggende faktor ha virket noe inn på svarene her. Samtidig med innføring av reformen ble det vedtatt ny konsesjonslov. Ett av de nye elementene her var prinsippet om at konsesjonsbehandlingen (inkludert prisreguleringen) skulle foretas ”til fordel for søker” (jf. § 9). På den annen side er vårt spørsmål knyttet direkte opp til kommunens overtakelse av myndighet (altså reformen). Etter som svarfordelingen entydig går i en retning, tolker vi det som at reformen har ført til mindre streng praktisering av det offentliges prisregulering ved konsesjon for kjøp av landbrukseiendom.

Tabell 19 Etter at kommunen tok over er en blitt strengere med prisreguleringen ved konsesjon (sp.m. 14)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	3	3	6	2	3
Verken enig eller uenig	35	40	34	37	26
Uenig	52	46	46	55	62
Ingen formening	10	11	14	7	10
Sum	100	100	100	101	101
(N =)	(407)	(140)	(65)	(119)	(81)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 405

Et annet forhold som skal vurderes ved søknad om konsesjon er om søker kan ansees skikket til å drive eiendommen (jf. § 9, pkt. 4). Hvordan denne bestemmelsen praktiseres vil påvirke hvem som får drive landbrukseiendommer og dermed hvordan næringsaktiviteten på eiendommen drives. Tabell 20 indikerer at det etter reformen legges mindre vekt på kompetanse innen tradisjonelt landbruk når konsesjonssøknader avgjøres. Bare 10 prosent av respondentene er enige i denne påstanden, mens 36 prosent er uenige. De fleste (46 prosent) opplever imidlertid at det ikke er blitt noen forskjell, d.v.s. at det legges like mye (eller lite) vekt på tradisjonell landbrukskompetanse som før reformen. Uansett vil vi si at reformen på dette punkt har gitt en ”nettoeffekt” i forhold til landbrukstilnyttet næringsvirksomhet i form av mindre vektlegging av tradisjonell landbrukskompetanse. Det er ingen signifikant forskjell mellom kommunetypene og aktørkategoriene.

Tabell 20 Etter at kommunen fikk myndigheten legges det større vekt på kompetanse innen tradisjonelt landbruk når konsesjonssaker avgjøres (sp.m. 16)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	10	14	11	8	5
Verken enig eller uenig	46	49	52	43	41
Uenig	36	29	25	43	44
Ingen formening	8	7	12	6	10
Sum	100	99	100	100	100
(N =)	(407)	(140)	(65)	(119)	(81)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 405

Kan det så tenkes at konsesjonsavgjørelsene etter reformen i større grad bidrar til å utvikle næringslivet i mer bred forstand i kommunen? Tabell 21 tyder på at dette kan være tilfelle i en del kommuner. Selv om nesten halvparten av respondentene (43 prosent) ikke opplever noen endring på dette punkt, er det langt flere (34 prosent) som opplever en endring i denne retning enn de som ikke gjør det (15 prosent). Dette kan tyde på at kommunene vektlegger litt forskjellig sammenlignet med fylkeslandbruksstyret når søknader om konsesjon skal behandles. Likevel skal en ikke se bort fra at endringer i konsesjonslovgivningen kan forklare noe av denne utviklingen i retning å tenke ”bredere” om næring ved konsesjonsbehandlinger. I vårt utvalg er det særlig ordførere i bygdekommuner som mener dette, men denne forskjellen er ikke signifikant, d.v.s. det er ikke sikkert om den kan gjenfinnes på populasjonsnivå.

Tabell 21 Etter reformen gis det konsesjoner som i større grad bidrar til å utvikle næringslivet i kommunen (sp.m. 17)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	34	44	32	29	25
Verken enig eller uenig	43	41	46	48	38
Uenig	15	8	11	19	24
Ingen formening	8	6	11	4	14
Sum	100	99	100	100	101
(N =)	(406)	(140)	(65)	(119)	(80)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 404

Å tenke ”bredere” om næring kunne bety at en etter reformen i større grad innvilger konsesjon til søkere med egenskaper, ressurser eller nettverk som ikke har tilknytning til landbruk. Tabell 22 tyder på at reformen har gitt liten endring på dette punkt. De fleste respondentene (42 prosent) er verken enig eller uenig i påstanden. Det er imidlertid klart færre som er enige (17 prosent) enn uenige (31 prosent) i påstanden. Det er ingen signifikante forskjeller innen de to underkategoriene. Konklusjonen må dermed bli at i få kommuner har reformen ført til en dreining helt bort fra landbrukstilknytning ved vurdering av konsesjon.

Tabell 22 Reformen fører til at det i større grad gis konsesjon til personer med egenskaper, ressurser eller nettverk som ikke har tilknytning til landbruk (sp.m.18)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	17	21	16	14	14
Verken enig eller uenig	42	41	38	49	35
Uenig	31	30	30	30	37
Ingen formening	10	8	17	7	15
Sum	100	100	101	100	101
(N =)	(406)	(140)	(64)	(119)	(81)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 404

Økonomiske virkemidler

Ett av de økonomiske virkemidlene kommunene fikk myndighet over som følge av reformen var Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket – NMSK (Landbruks- og matdepartementet 2004a). Vi spurte om kommunene opplevde at det var blitt lettere å bruke midlene der de ga stor effekt for skogbruket etter at kommunen selv kunne fordele midlene. Tabell 23 viser at halvparten av respondentene syntes dette var blitt tilfelle. 6 prosent av respondentene opplever at det har blitt vanskeligere, mens 22 prosent ikke merket forskjell. Vi kan imidlertid legge merke til at ganske mange (23 prosent) ikke hadde noen formening når det gjaldt dette spørsmålet. Det er ingen forskjell innen de to underkategoriene.

Tabell 23 Reformen gjør det lettere å bruke NMSK-midlene der de gir stor effekt for skogbruksnæringen i kommunen (sp.m. 19)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	50	48	39	56	53
Verken enig eller uenig	22	25	23	20	18
Uenig	6	4	5	7	6
Ingen formening	23	23	34	17	23
Sum	101	100	101	100	100
(N =)	(403)	(139)	(65)	(118)	(79)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 401

Hva så med SMIL-midlene? Tabell 24 viser at det er en tendens til at disse midlene går til tiltak som bidrar til næringsutvikling etter at kommunene tok over. 40 prosent av respondentene opplever at dette har vært tilfelle, mens 11 prosent er uenige i dette. Ganske mange (36 prosent) synes ikke at det har blitt noen forskjell. En god del har ingen formening (13 prosent). Her legger vi merke til en klar forskjell mellom rurale og urbane kommuner. Dette gjelder når vi spør rådmennene og i

enda større grad ordførerne. M.a.o. tyder det på at reformen har bidratt til at SMIL-midlene i større grad brukes til næringsutvikling, særlig i bygdekommuner. Dette behøver ikke å bety at miljøaspektet er svekket. Som vi var inne på tidligere kan lokal beslutning gi muligheter for å finne tilpasninger og løsninger som bidrar både til næring og miljø.

Tabell 24 Når kommunen tildeler SMIL-midlene går de i større grad til tiltak som bidrar til næringsutvikling (sp.m.22)

	Alle	Ordfører*		Rådmann**	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	40	49	26	44	33
Verken enig eller uenig	36	33	46	37	30
Uenig	11	8	9	12	15
Ingen formening	13	10	20	8	23
Sum	100	100	101	101	101
(N =)	(404)	(139)	(66)	(117)	(80)

* Signifikant forskjell rurale og urbane ordførere (p=0,013)

** Signifikant forskjell rurale og urbane rådmenn (p=0,018)

N (aktørtype og ruralitet) = 402

Politisk vilje til å bruke ressurser

Kan vi si at reformen har ført til økt næringsutvikling i form av at lokalpolitikerne har blitt mer villige til å bruke ressurser mer generelt på landbruket? Dette kan altså være ressurser som kommer i tillegg til de økonomiske virkemidlene som direkte omfattes av reformen. Et eksempel kan være bidrag fra kommunale næringsfond til oppkjøp av melkekvoter. Tabell 25 viser at det har vært en tendens i denne retning i ca. 1/3-del av kommunene, mens det i ca. halvparten ikke har vært noen endring. I noen få kommuner (14 prosent) ser det ut til at villigheten til å bruke ressurser på landbruket har blitt mindre. Ser vi på utvalget er det større villighet til å bruke ressurser på landbruk i bygdekommunene enn i bykommunene, men denne forskjellen er ikke signifikant.

Tabell 25 Etter reformen er det større villighet i kommunen til å bruke ressurser på landbruket (sp.m. 33)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	35	50	32	31	16
Verken enig eller uenig	48	40	50	50	56
Uenig	14	8	12	15	25
Ingen formening	4	2	6	4	4
Sum	101	100	100	100	101
(N =)	(406)	(139)	(66)	(118)	(81)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 404

Oppsummering

Reformen har i varierende grad hatt innvirkning på næringsutvikling. Det klart viktigste synes å være at kommunen har fått mulighet til å ta beslutninger i saker om *omdisponering* etter jordloven. 3 av 4 bygdekommuner og 4 av 5 urbane kommuner mener denne endringen har hatt mye å si for etablering av ny næringsvirksomhet på gårdene, slik som gårdsmat, bioenergi og reiseliv. En opplever at det er blitt noe lettere å bruke arealene til annet enn tradisjonell jordbruksproduksjon, men samtidig har omdisponeringene fortsatt klar tilknytning til landbruk. Det er også en del andre, men svakere effekter, av betydning for næringsutvikling, bl.a. myndigheten til å avgjøre *delingssaker*. Reformen har etter respondentenes mening ikke ført til økt tildeling av tilleggsjord til annen landbrukseiendom, og den har ikke ført til delinger som hemmer eksisterende jord- og skogbruk. Det at kommunene har fått myndighet i *konsesjonssaker* synes også å ha hatt en viss effekt på næringsliv og -utvikling. Prisreguleringen ser ut til å bli praktisert noe mindre strengt etter reformen. Det er blitt noe mindre vektlegging av tradisjonell landbrukskompetanse ved beslutninger om konsesjon, men på den andre siden gis det ikke i noe større grad konsesjon til personer

med egenskaper, ressurser og nettverk uten tilknytning til landbruk. Ordførerne i bygdekommuner opplever likevel at en etter reformen i større grad gir konsesjoner som i større grad bidrar til å utvikle næringslivet i kommunen. M.h.t. de *økonomiske virkemidlene* er det også effekter å spore. I bygdekommunene og særlig blant rådmennene er det en klar oppfatning at det etter reformen er lettere å bruke NMSK-midlene der de gir stor effekt for skogbruket i kommunen. Våre tall tyder også på at SMIL-midlene etter reformen går til tiltak som i større grad bidrar til næringsutvikling. Særlig ordførerne opplever dette. I ca. 1/3-del av kommunene er det større villighet etter reformen til å bruke *ressurser* på landbruket. Særlig ordførere i bygdekommuner mener dette.

Betydning for lokal politikk og samspill mellom sektorer

Reformen kan ha ført til at kvaliteten på søknader om økonomiske virkemidler har blitt påvirket. Det faktum at det skal utarbeides en lokal tiltaksstrategi og at faglagene lokalt skal engasjeres i denne kan ha ført til en kvalitetsøkning. Tabell 26 og 27 viser at kvaliteten både på søknader om NMSK og om SMIL etter respondentenes oppfatning har blitt høynet. Når det gjelder NMSK er 52 % uenige og 1 % enige i (den negative) påstanden. Samme tall for SMIL er 60 % og 3 %. Samtidig er det bortimot en fjerdedel av respondentene som ikke har noen formening i dette spørsmålet, noe som tyder på at dette spørsmålet har vært vanskelig å svare på. Der er ingen forskjeller mellom undergruppene. Ut fra dette må konklusjonen bli at reformen har ført til bedre kvalitet på søknadene. Det betyr ikke nødvendigvis at søknadene var dårlige før reformen. Noe av forklaringen på dette kan være mer kontakt mellom kommune og bønder etter reformen, samt at det er blitt lettere å utnytte lokal kunnskap og få til kopling med virkemidler på andre områder (se ellers tabellene 28, 29, 32 og 37 nedenfor).

Tabell 26 P.g.a. reformen er kvaliteten på søknader om NMSK-midler blitt dårligere (sp.m. 20)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	1	2	0	1	0
Verken enig eller uenig	22	25	28	20	17
Uenig	52	50	41	61	53
Ingen formening	24	23	31	18	30
Sum	99	100	100	100	100
(N =)	(403)	(140)	(64)	(118)	(79)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 401

Tabell 27 P.g.a. reformen er kvaliteten på søknader om SMIL-midler blitt dårligere (sp.m. 21)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	3	2	2	4	1
Verken enig eller uenig	18	21	27	12	14
Uenig	60	61	44	69	59
Ingen formening	20	16	27	15	26
Sum	101	100	100	100	100
(N =)	(406)	(140)	(66)	(118)	(80)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 404

En av målsettingene med overføring av myndighet til kommunene var at det skulle bli lettere å få i stand løsninger i samarbeid mellom aktører innen landbruk, miljø og/eller næring. Hvis dette har blitt tilfelle burde det vise seg bl.a. i form av at bruken av de økonomiske virkemidlene (SMIL og NMSK) i større grad blir samordnet med miljøpolitikk og bruk av virkemidler på dette området. Når det gjelder SMIL-midlene tyder tabell 28 på at reformen har hatt en slik effekt. 63 % av respondentene sier at disse midlene etter reformen koples bedre med andre virkemidler og politikk på miljøområdet. Kun 4 % sier seg uenig i påstanden. 21 %

av respondentene er verken enig eller uenig, noe som må tolkes som at reformen ikke har ført til noen endring i kommunene disse respondentene kommer fra. Men vi legger også merke til at 12 % ikke har noen formening i dette spørsmålet. Alt i alt må vi altså kunne si at reformen har ført til at SMIL-midlene faktisk blir koplet bedre med andre virkemidler og politikk på miljøområdet. Ordførere og rådmenn både i urbane og rurale kommuner er samstemte i denne oppfatningen.

Tabell 28 Fordi kommunen tildeler SMIL-midlene kopler vi dem bedre med andre virkemidler og politikk på miljøområdet (sp.m. 23)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
	%	Rural %	Urban %	Rural %	Urban %
Enig	63	66	58	67	58
Verken enig eller uenig	21	21	26	17	20
Uenig	4	4	2	8	4
Ingen formening	12	9	15	9	19
Sum	100	100	101	101	101
(N =)	(405)	(140)	(66)	(117)	(80)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 403

Hva så med NMSK-midlene? I likhet med SMIL-midlene er NMSK-midlene rettet mot miljøtiltak, men til forskjell fra SMIL-midlene er NMSK-midlene også siktet inn mot næringsaktivitet og -utvikling. Vi ba respondentene ta stilling til en påstand om at fordi kommunen tildeler disse midlene koples de bedre med andre virkemidler og politikk for næringsutvikling. Tabell 29 viser at utslagene her ikke er så store som når det gjaldt SMIL-midlene (tabell 28), men mønsteret er klart det samme. Respondentene, særlig i bygdekommuner, opplever at reformen har ført til en bedre kopling mellom NMSK og andre virkemidler og politikk for næringsutvikling. 54 % av respondentene mener dette. 6 % må tolkes dit hen at koplingen har blitt dårligere, mens 25 % opplever at det ikke har blitt noen forskjell. 16 % har imidlertid ikke noen formening i dette spørsmålet.

Tabell 29 Fordi kommunen tildeler NMSK-midlene kopler vi dem bedre med andre virkemidler og politikk for næringsutvikling (sp.m. 24)

	Alle	Ordfører		Rådmann*	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	54	62	45	56	46
Verken enig eller uenig	25	22	29	26	25
Uenig	6	4	5	9	4
Ingen formening	16	12	22	9	25
Sum	101	100	101	100	100
(N =)	(401)	(138)	(65)	(117)	(79)

* Signifikant forskjell rurale og urbane rådmenn ($p=0,014$)

N (aktørtype og ruralitet) = 399

Forskriften for SMIL-midlene sier at: ”(...) prosjektene og tiltakene skal prioriteres ut fra lokale målsettinger og strategier (...)” (Landbruks- og matdepartementet 2004b, § 1). Forskriften for NMSK-midlene forutsetter at midlene skal tildeles: ”(...) ut fra (...) lokale prioriteringer (...)” (Landbruks- og matdepartementet 2004a, § 1). I begge tilfeller kreves det at det skal fastsettes overordnede retningslinjer for prioritering av søknader i dialog med jord- og skognæringas organisasjoner lokalt. I mange kommuner har det vært gjennomført intensive prosesser som har involvert kommunal landbruksforvaltning, lokale faglag og kommunepolitikerne og som har ledet fram til tiltaksstrategier (Forbord et al. 2005). Ofte er det en felles lokal strategi for de to ordningene. Vi spurte respondentene om en slik lokal tiltaksstrategi har noen betydning for å få god effekt av disse midlene (tabell 30). Som vi ser er 38 % uenige i den motsatte påstanden (negasjonen), mens en god del færre (15 %) er enige. 30 % synes ikke en slik tiltaksstrategi har noen betydning, mens ganske mange (18 %) ikke har noen formening. Dette betyr at en god del respondenter, særlig rådmenn i bygdekommuner, opplever at en tiltaksstrategi har betydning for effekten av SMIL- og NMSK-midlene. Likevel utgjør altså disse respondentene et mindretall.

Tabell 30 Det at det stilles krav om en tiltaksstrategi har liten betydning for å få god effekt av SMIL- og NMSK-midlene (sp.m. 25)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	15	19	8	14	14
Verken enig eller uenig	30	31	33	29	24
Uenig	38	33	33	45	41
Ingen formening	18	17	26	12	22
Sum	101	100	100	100	101
(N =)	(404)	(140)	(66)	(117)	(79)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 402

Økt engasjement blant lokale politikere i spørsmål som gjelder landbruk var et viktig siktemål med reformen. Dette siktemålet er klart politisk og er en annen type siktemål enn næringsutvikling og bygdeutvikling. Det gjelder bl.a. vitalisering av lokaldemokratiet. Vi spurte om lokale politikere etter reformen engasjerer seg mer i saker som gjelder landbruk (tabell 31). 52 % av respondentene opplever at engasjementet i deres kommune har økt. 29 % synes ikke det har blitt noen forskjell, mens 14 % er uenige, d.v.s. at engasjementet snarere har minket. De fleste respondentene har en formening i dette spørsmålet. Vi må konkludere med at reformen i det store og hele har ført til økt engasjement blant lokale politikere i saker som gjelder landbruk, selv om dette ikke er tilfelle i alle kommuner. Det er ikke signifikante forskjeller innen underkategoriene. I utvalget er det særlig ordførere i bygdekommuner som gir uttrykk for at reformen har gitt økt lokalpolitisk engasjement i landbrukssaker.

Tabell 31 Etter reformen engasjerer lokale politikere seg mer i saker som gjelder landbruket (sp.m. 27)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	52	62	44	50	44
Verken enig eller uenig	29	25	36	29	31
Uenig	14	7	14	18	20
Ingen formening	5	7	6	4	5
Sum	100	101	100	101	100
(N =)	(407)	(139)	(66)	(119)	(81)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 405

Et mål som også ble klart uttrykt var at overføringen av myndighet til kommunene skulle føre til bedre utnyttelse av lokal kunnskap. Her er virkningen svært tydelig. Hele 83 % av respondentene er uenige i påstanden om at lokal kunnskap utnyttes dårligere etter reformen (tabell 32). Kun 2 % er enige, 11 % er verken enige eller uenige. De aller fleste har en formening. Selv om ikke alle som er uenige nødvendigvis er enige i den motsatte påstanden, er andelen likevel så høy at det blir vanskelig å si at reformen ikke har hatt en klar effekt når det gjelder å utnytte lokal kunnskap bedre. I utvalget er det særlig rådmenn i bygdekommuner som mener at den lokale kunnskapen blir utnyttet bedre. Konklusjonen blir at reformen har gitt en klar økning i opplevelsen av at lokal kunnskap utnyttes bedre.

Tabell 32 Etter reformen utnyttet lokal kunnskap dårligere (sp.m. 29)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	2	1	5	1	0
Verken enig eller uenig	11	17	17	4	5
Uenig	83	79	73	90	86
Ingen formening	5	3	6	5	9
Sum	101	100	101	100	100
(N =)	(407)	(139)	(66)	(119)	(81)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 405

En målsetting med reformen som også var viktig var at kommunene skulle bli mer aktive landbrukspolitiske aktører. Tabell 33 tyder på at omlag halvparten av kommunene (52 % av respondentene) har blitt mer aktive innenfor landbrukspolitikk, mens den andre halvparten ikke har blitt det. Som vi ser er 33 % verken enig eller uenig i påstanden, mens 11 % er uenig. De aller fleste respondentene (96 %) har en formening. Det er ikke signifikante forskjeller mellom gruppene, men i utvalget er det særlig ordførere i bygdekommuner som opplever at kommunen er blitt en mer aktiv landbrukspolitisk aktør.

Tabell 33 Etter reformen er vår kommune en mer aktiv landbrukspolitisk aktør (sp.m. 30)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	52	60	47	49	46
Verken enig eller uenig	33	32	38	30	35
Uenig	11	5	9	16	17
Ingen formening	4	3	6	5	3
Sum	100	100	100	100	101
(N =)	(407)	(139)	(66)	(119)	(81)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 405

En ting er om kommunen er blitt mer aktiv i landbruksspørsmål etter reformen. En annen ting er om kommunen var aktiv i slike spørsmål før reformen. Det kan tenkes at kommuner som var lite aktive før reformen er blitt mer aktive, og det kan tenkes at kommuner som var aktive før reformen er blitt mer aktive etterpå eller mindre aktive. Tabell 34 viser respondentenes "egenrapportering" på dette spørsmålet. 42 % av dem mener at kommunen var aktiv også før reformen (2004), mens noe under halvparten av dette (19 %) er uenige, d.v.s. mener at kommunen ikke var en landbrukspolitisk aktør før reformen. 34 % mener at kommunen verken var spesielt aktiv, men heller ikke helt passiv i landbruksspørsmål før reformen. Som vi ser er det noen flere som svarer ja på spørsmålet om kommunen er blitt mer aktiv etter reformen (52 %) enn på spørsmålet om kommunen var aktiv i landbruksspørsmål før reformen (42 %). Ikke overraskende var det særlig bygdekommuner som før reformen var landbrukspolitisk aktive.

Tabell 34 Vår kommune var før reformen en aktiv landbrukspolitisk aktør (sp.m. 36)

	Alle	Ordfører*		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	42	52	30	47	31
Verken enig eller uenig	34	37	35	30	37
Uenig	19	10	26	19	28
Ingen formening	4	2	9	5	4
Sum	99	101	100	101	100
(N =)	(384)	(126)	(57)	(118)	(81)

* Signifikant forskjell rurale og urbane ordførere (p=0,002)
N (aktørtype og ruralitet) = 382

En målsetting med eller snarere overordnet prinsipp bak reformen var at beslutninger skulle tas på "laveste effektive nivå". En måte å måle hvorvidt reformen her har ført til en god effekt er å spørre om

arbeidsdelingen mellom kommune og stat er blitt mer hensiktsmessig. Stat i dette tilfellet er vel i de fleste tilfeller fylkesmannen ved landbruksavdelingen, samt fylkeslandbruksstyret. Som vi ser av tabell 35 opplever et stort flertall av respondentene (71 %) arbeidsdelingen som mer hensiktsmessig etter reformen. Dette kan jo også tolkes slik at reformen for landbruksområdet sin del var godt forberedt og at de oppgaver en hadde valgt ut for overføring til kommunene egnert seg for forvaltning lokalt. Som vi ser er kun 4 % av de som har svart uenige i at arbeidsdelingen har blitt mer hensiktsmessig. 18 prosent er verken enige eller uenige, d.v.s. at overføringen av oppgaver har ikke hatt noen betydning for hvor hensiktsmessig arbeidsdelingen er. Det er ingen større forskjeller innen de to underkategoriene.

Tabell 35 Etter reformen er arbeidsdelingen mellom kommune og stat blitt mer hensiktsmessig (sp.m. 31)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	71	72	71	69	74
Verken enig eller uenig	18	17	15	22	14
Uenig	4	2	6	3	9
Ingen formening	7	9	8	6	4
Sum	100	100	100	100	101
(N =)	(405)	(138)	(65)	(119)	(81)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 403

Et annet eksplisitt uttalt mål med reformen var at det skulle bli mer samarbeid mellom aktører i landbruket og aktører utenom landbruket, både innen næringsliv og innen samfunnet mer i sin alminnelighet, f.eks. frivillige organisasjoner, bygdeutvikling og politikk. Tabell 36 viser at denne målsettingen har blitt oppfylt i en del, men dog et mindretall av kommunene (33 % av respondentene). Bortimot halvparten (44 %) av respondentene synes ikke reformen har ført til verken mer eller mindre samarbeid, mens 12 % opplever at samarbeidet heller har blitt mindre. I

utvalget er det særlig ordførere i bygdekommuner som mener samarbeidet har økt.

Tabell 36 Etter reformen samarbeider aktører innen landbruket mer med aktører utenom landbruket (sp.m. 28)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	33	40	31	29	26
Verken enig eller uenig	44	40	45	46	46
Uenig	12	7	6	14	21
Ingen formening	12	14	19	10	7
Sum	101	101	101	99	100
(N =)	(406)	(139)	(65)	(119)	(81)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 404

Har da reformen ført til mer samhandling mellom bøndene og kommunen? Tabell 37 tyder på det. 74 % av respondentene er uenige i påstanden at samhandlingen er blitt mindre. Få (18 %) har svart ”verken enig eller uenig” og kun 2 % er enige i denne (negative) påstanden. Vi må dermed konkludere at reformen har ført til mer kontakt mellom kommunen og bøndene. Dette er jo i og for seg naturlig fordi kommunen nå ikke bare er saksbehandler og innstiller, men også beslutningstaker angående fem nye virkemidler. Dermed er det ”ikke til å unngå” at kontakten blir større. Men den store skjevheten i svarfordelingen kan tyde på at økningen i kontakt er større enn det som følger direkte av selve økningen i arbeidsoppgaver og ansvar i kommunen som følge av reformen. Det er ingen forskjell innen underkategoriene.

Tabell 37 Etter reformen er det mindre samhandling mellom bøndene og kommunen (sp.m. 32)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	2	3	0	3	1
Verken enig eller uenig	18	17	21	19	15
Uenig	74	76	68	71	79
Ingen formening	6	4	11	6	5
Sum	100	100	100	99	100
(N =)	(407)	(139)	(66)	(119)	(81)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 405

Vi har sett at reformen etter ordførernes og rådmennenes mening har hatt visse effekter både for næringsutvikling, bygdeutvikling og politisk. Men alt i alt, er det nok handlingsrom innenfor virkemidlene til at kommunene virkelig har myndighet? Tabell 38 viser svarene på dette spørsmålet. Som vi ser er det flere som er enige i den (negative) påstanden (41 %) enn de som er uenige (23 %). D.v.s. at de fleste respondentene kunne tenke seg at handlingsrommet var større. Dette er oppfatningen både i urbane og rurale kommuner og blant ordførere og rådmenn. På den andre siden ville det være overraskende om ikke en god del respondenter hadde en slik oppfatning. Det er menneskelig å ønske seg handlingsrom. Spørsmålet gir ikke holdepunkt for å si noe om hva det ”manglende” handlingsrommet består i, om det f.eks. gjelder anvendelsesområdet for de ulike virkemidlene, om det er ressursene som er for små eller om det er for mye overprøving fra overordnede organer. På den andre siden tyder jo svarfordelingen på andre spørsmål i denne undersøkelsen på at det opplevde handlingsrommet på vesentlige deler av landbruksområdet har økt for kommunene. ”Maksimalt” handlingsrom for kommunene vil jo uansett være uaktuelt all den stund det også finnes nasjonale målsettinger.

Tabell 38 Det er ikke nok handlingsrom i disse virkemidlene til at kommunen virkelig har myndighet (sp.m. 35)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	41	40	38	40	44
Verken enig eller uenig	28	32	27	26	24
Uenig	23	22	23	24	24
Ingen formening	8	6	12	9	9
Sum	100	100	100	99	101
(N =)	(408)	(141)	(66)	(119)	(80)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 406

Selv om de virkemidler som har blitt overført gjennom reformen oppleves som viktige kan det likevel være slik at landbrukssakene i kommunene i større grad angår andre virkemidler. En av disse er plan- og bygningsloven. Vi ba respondentene ta stilling til om kommunepolitikerne bruker mer tid på saker etter denne loven enn etter saker etter de loven reformen omfattet. Svarene i tabell 39 tyder på at det er slik, d.v.s. at politikerne i mange kommuner bruker mer tid på saker etter plan- og bygningsloven enn saker etter jordlov, konsesjonslov og skogbrukslov (42 %). 29 % av respondentene er uenige i denne påstanden, mens 25 % verken er enige eller uenige. Svarene på denne påstanden sier ikke noe om endringer som følge av reformen, men setter den i relieff og viser at kommunepolitikerne er i befatning med landbruk også via andre virkemidler enn de reformen omfatter. Dette gjelder, ikke overraskende, mest i urbane kommuner.

Tabell 39 Når det gjelder landbrukssaker bruker kommunepolitikerne mer tid på plan- og bygningsloven enn på jordlov, konsesjonslov og skogbrukslov (sp.m. 37)

	Alle	Ordfører*		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	42	33	56	38	53
Verken enig eller uenig	25	33	21	25	15
Uenig	29	30	18	35	28
Ingen formening	4	5	5	3	4
Sum	100	101	100	101	100
(N =)	(385)	(126)	(57)	(119)	(81)

* Signifikant forskjell rurale og urbane ordførere (p=0,022)
N (aktørtype og ruralitet) = 383

Landbruket har ulik betydning i ulike kommuner, bl.a. når det gjelder økonomisk omfang, sysselsetting og arealmessig. Det kan innebære at selv om en kommune anser reformen i seg selv som gunstig, vil den ikke ha så stor betydning hvis landbruket i kommunen ikke oppleves som så viktig. I hvor mange kommuner gjelder dette? Tabell 40 viser at dette gjelder et klart mindretall av kommunene. Kun 9 % av respondentene er enige i (den negativt formulerte) påstanden at landbruket i kommunen ikke er viktig nok til at reformen har noen betydning. Langt de fleste (77 %) er uenige i denne påstanden, mens 12 % verken er enig eller uenig. Betydningen av landbruket og reformen oppleves klart større i rurale sammenlignet med urbane kommuner. Denne forskjellen er signifikant.

Tabell 40 I vår kommune er ikke landbruket viktig nok til at reformen har noen betydning (sp.m. 38)

	Alle	Ordfører*		Rådmann**	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	9	2	14	6	20
Verken enig eller uenig	12	10	16	8	16
Uenig	77	85	68	83	61
Ingen formening	2	2	2	3	3
Sum (N =)	100 (384)	99 (126)	100 (57)	100 (119)	100 (80)

* Signifikant forskjell rurale og urbane ordførere (p=0,010)

** Signifikant forskjell rurale og urbane rådmenn (p=0,003)

N (aktørtype og ruralitet) = 382

Har reformen gitt større lokal forankring og forståelse for landbrukspolitiske målsettinger? Som vi så var dette en målsetting med reformen fra sentrale landbruksmyndigheters side. Tabell 41 viser at denne målsettingen har blitt realisert i flertallet av kommunene. 58 % av respondentene er enig i at reformen har gitt en slik virkning. Svært få (9 %) er uenige, mens noen ikke har opplevd noen endring (27 %). Det er ingen forskjeller mellom rådmenn og ordførere og mellom rurale og urbane kommuner. Vi må ut fra dette si at reformen har gitt større lokal forankring og forståelse for landbrukspolitiske målsettinger i kommunene.

Tabell 41 Reformen har gitt større lokal forankring og forståelse for landbrukspolitiske målsetninger (sp.m. 39)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	58	64	56	53	57
Verken enig eller uenig	27	25	21	31	28
Uenig	9	7	9	10	10
Ingen formening	7	5	14	6	5
Sum	101	101	100	100	100
(N =)	(385)	(126)	(57)	(119)	(81)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 383

Det siste spørsmålet gjelder reformen sett under ett, om denne alt tatt i betraktning vurderes som heldig eller ikke. Som tabell 42 viser, er nærmere 4 av 5 respondenter (79 %) uenige i (det negativt formulerte) spørsmålet at reformen har vært uheldig. Bare 3 % er enige i denne påstanden, mens 12 % verken er enige eller uenige. Tolkningen, og konklusjonen, må bli at de som har fått økt myndighet gjennom reformen (kommunene) i stor grad opplever reformen som heldig. Rådmennene er noe mer positive enn ordførerne. Innen disse to aktørkategoriene er det imidlertid interessant å merke seg at reformen har størst oppslutning blant rådmenn i urbane kommuner og blant ordførere i bygdekommuner. Dette betyr at synet på reformen ikke bare er en konsekvens av kommunens bygdepreg (ruralitet), men også hvem en spør (ordfører eller rådmann), ja, at det faktisk er samspillet mellom aktørtype og kommunens ruralitet som forklarer variasjoner i synet på reformen. Men alt i alt har reformen stor tilslutning både i bygdekommuner og bykommuner.

Tabell 42 Alt tatt i betraktning er dette en uheldig reform (sp.m. 40)

	Alle	Ordfører		Rådmann	
		Rural	Urban	Rural	Urban
	%	%	%	%	%
Enig	3	1	4	5	1
Verken enig eller uenig	12	14	16	10	10
Uenig	79	79	70	80	85
Ingen formening	6	6	11	5	4
Sum	100	100	101	100	100
(N =)	(385)	(126)	(57)	(119)	(81)

Ingen signifikante forskjeller innad i gruppene
N (aktørtype og ruralitet) = 383

Vi har i tillegg undersøkt om synet på reformen varierer med *sted i landet* (fylke/region) og med *ordførers partitilhørighet* (se de to siste vedleggene bak i rapporten). I utvalget er oppslutningen om reformen helt på topp (100 %) i Østfold og Vestfold. Den er også svært høy i Aust-Agder (94 %), samt i Trøndelagsfylkene og i Buskerud. Oppslutningen er minst i tre så ulike fylker som Akershus (68 %), Finnmark (55 %) og Sogn og Fjordane (67 %). Blant disse igjen er det også en interessant forskjell ved at de to førstnevnte har relativt mange ordførere og rådmenn som ikke har gjort seg opp noen mening i dette spørsmålet, mens Sogn og Fjordane er blant de fylkene hvor alle respondenter har en mening i dette spørsmålet. Alt i alt kan vi si at det er en klar forskjell mellom fylkene når det gjelder oppslutning om reformen blant ordførere og rådmenn, og denne forskjellen går til dels på tvers av ”den rurale dimensjonen”. På den annen side er ikke tallgrunnet stort nok til at en kan si noe om denne forskjellen er signifikant (gjelder for alle kommuner i Norge).

Oppslutningen i utvalget om reformen varierer også med ordførers partipolitiske tilhørighet. Blant Venstre-ordførerne er det full oppslutning (100 %). Oppslutningen er også stor blant Senterpartiordførerne (82 %) og ordførerne fra Arbeiderpartiet (79 %). ”Sansen” for reformen synes å være minst i SV. Ingen ordførere fra Høyre og Fremskrittspartiet er i mot

reformen, men oppslutningen er heller ikke særlig stor fordi mange av dem ikke har noen formening i spørsmålet. Heller ikke her er tallgrunnlaget vårt stort nok til å si noe om dette mønsteret blant ordførerne gjelder for alle kommuner i landet.

Oppsummering

Ordførere og rådmenn i de aller fleste urbane så vel som rurale kommuner erfarer reformen som meget heldig. Av ordførerne er de i bygdekommunene aller mest fornøyd. Blant rådmennene er det de i urbane kommuner som er mest tilfreds. Veldig få mener at landbruket i deres kommune ikke er viktig nok til at reformen har betydning. Ellers er det noen meget klare enkelteffekter av reformen når det gjelder lokal politikk og sektorsamspill. En rangert liste viser at den økte muligheten til å utnytte *lokal kunnskap* verdsettes aller høyest. Deretter følger *økt samhandling mellom kommunen og bøndene* og mer *hensiktsmessig arbeidsdeling mellom kommune og stat* på landbruksområdet. En annen, men ikke fullt så tydelig effekt er at det er blitt mer *samordning* mellom landbruk og andre sektorer (miljø, næring) i bruken av SMIL- og NMSK-midlene. I flertallet av kommunene har det blitt *økt lokal forståelse for landbruk*, kommunen er blitt en *mer aktiv landbrukspolitisk aktør*, og *lokale politikere* engasjerer seg mer i saker som gjelder landbruk. Det er en viss tilslutning, særlig blant rådmenn, til at en tiltaksstrategi gir bedre effekt av SMIL- og NMSK-midlene.

Diskusjon

Det vi har ønsket svar på gjennom denne studien er hvorvidt en reform med overføring av myndighet fra regionalstatlige organer til kommunene på landbruksområdet i 2004 har hatt noen effekter på bygdeutvikling, næringsutvikling og lokal politikk. Vi har også vært interessert i å få klarlagt *hvilke* effekter det eventuelt er snakk om og styrken i disse. Reformen gjaldt hele landet (Norge) og hadde målsettinger på de tre områdene.

Hver og en kan ha synspunkter når det gjelder samfunnsutviklingen og hvilke virkemidler som er egnet. Dette gjelder også på de tre områdene vi studerer her. Det som er viktig i en undersøkelse, er for det første å vite hvilke effekter det var ønskelig eller forventet at reformen skulle ha. Her er selvsagt målsettingene for reformen helt sentrale. Vi presenterte og diskuterte disse i kapittel 1. For det andre er det vesentlig å klarlegge forbindelser mellom reformen og effekter. Det er viktig at reformen ikke blir ”beskyldt” for effekter – negative eller positive – som den ikke har hatt innvirkning på. Vi diskuterte noen slike mulige utenforliggende faktorer når vi presenterte forskningsmodellen (kapittel 2).

Selve myndighetsoverføringen på landbruksområdet (det vi har omtalt som reformen) omfattet et begrenset antall og spesifikke virkemidler (noen juridiske og noen økonomiske) og hadde noen spesifikke mål (bl.a. knyttet til bygdeutvikling). Samtidig inngikk reformen i et større arbeid med å fornye offentlig sektor som formelt startet i 1998. Endring i oppgavefordelingen innen forvaltningen var her en sentral problemstilling. En ønsket desentralisering av oppgaver for å gi bedre muligheter for bl.a. lokalt tilpassede løsninger og revitalisering av lokaldemokratiet. Dette ga reformen et tydelig *politisk* aspekt, også på landbruksområdet.

Hypotesene vi satte opp var at reformen har hatt innvirkning på alle de tre områdene: landbruksrelatert bygdeutvikling, landbruksrelatert næringsutvikling og lokalt politisk engasjement. Basert på resultatene fra

denne undersøkelsen i kommuner er det vanskelig å si at reformen, etter nærmere tre år, ikke har hatt effekt. En mer riktig tolkning av resultatene er at reformen har hatt effekter. Vi sier effekter, fordi det har vært flere effekter med varierende grad av styrke og tydelighet på hver av de tre områdene.

Mest tydelig er de *politiske effektene* av reformen. 4 av 5 kommuner synes dette har vært en heldig reform. Få (12 %) har ikke opplevd noen endring. Svært få (3 %) opplever reformen som uheldig. Det er også svært få (6 %) som ikke har gjort seg opp noen mening om reformen. Dette er oppfatningen både hos kommunens øverste politiske ledelse (ordfører) og øverste administrative ledelse (rådmann) og både i bygdekommuner og i urbane kommuner.

Av spesifikke politiske effekter er det de økte mulighetene til å utnytte lokal kunnskap som følge av reformen som verdsettes aller høyest. Reformen har også helt tydelig gitt økt samhandling mellom kommunen og utøverne i landbruket, og i flertallet av kommunene engasjerer lokale politikere seg mer i saker som angår landbruk etter reformen. Kommunene synes også at reformen har gitt en mer hensiktsmessig arbeidsdeling mellom dem og statlige organer. Slik sett synes reformen å oppfylle flere av målene bak ”det store prosjektet” med fornyelse av offentlig sektor som startet i 1998.

Vi legger videre merke til at det i et flertall av kommunene er blitt mer samordning mellom landbrukets virkemidler på nærings- og miljøområdet (SMIL, NMSK) og andre sektorer innen nærings- og miljøområdet. Særlig ser det ut til at NMSK-midlene i bygdekommunene kobles bedre med andre virkemidler etter reformen. Om lag halvparten av kommunene oppgir at de er blitt mer aktive landbrukspolitiske aktører etter reformen. Dette var en av målsettingene med reformen. I stor grad synes de politiske målsettingene for reformen å være oppfylt.

Vår studie indikerer også at reformen har gitt spesifikke resultater når det gjelder bygdeutvikling og næringsutvikling. M.h.t. *bygdeutvikling* er mulighetene for lokalt å velge ut og utforme bo-områder vesentlig. Et viktig resultat av reformen her synes å være kommunenes

selvbestemmelse i delingssaker etter jordloven. Bruken av SMIL- og NMSK-midler synes også i større grad å fremme bygdeutvikling når kommunene selv avgjør bruken av disse midlene. Særlig er dette tilfellet i bygdekommunene. I kommuner hvor en har tatt et aktivt valg i forhold til hvilke områder som trenger å styrke bosettingen, er det å kunne avgjøre saker om fritak fra boplikt viktig. Kommunene er delt i synet på om boplikt påvirker bosettingen.

Når det gjelder *næringsutvikling* synes det viktigste resultatet av reformen å være kommunenes mulighet til å avgjøre omdisponeringssaker. Både ordførere og rådmenn erfarer dette som viktig for å kunne etablere ny landbruksbasert næringsvirksomhet på gårdene. Lokal myndighet i konsesjonssaker synes også å utgjøre en forskjell i næringsammenheng (men har liten virkning i forhold til bygdeutvikling). Det kan se ut til at en etter reformen i større grad gir konsesjoner som bidrar til å utvikle næringslivet i kommunen. Prisreguleringen praktiseres noe mindre strengt, og det legges ikke fullt så stor vekt på landbrukskompetanse i tradisjonell forstand når konsesjon gis. Men denne endringen kan også skyldes ny konsesjonslov i 2003 like mye som myndighetsreformen, altså en utenforliggende faktor. Det ser ut til at det er blitt lettere etter reformen å bruke SMIL- og NMSK-midlene på en måte som gir næringsutvikling i kommunene. Særlig synes dette å være tilfelle i forhold til bruken av SMIL-midler i bygdekommunene. I en del kommuner synes reformen å ha stimulert villigheten til å bruke ressurser på landbruket, bl.a. i form av støtte til kjøp av melkekvoter.

Det er et spørsmål om det er selve overføringen av makt (myndighetsoverføringen) som har gitt disse effektene eller hvorvidt de økte ressursene til lokal landbruksforvaltning også har spilt inn. Dette er det umulig å gi et sikkert svar på gjennom denne undersøkelsen. Trolig ligger den største effekten i *kombinasjonen* av myndighetsoverføring og økte ressurser. Bl.a. tror vi det hadde vært vanskeligere å få lokalpolitikere til å øke interessen for landbruk bare ved å gi dem økt makt. Den økte saksbehandlingen innebærer tross alt også mer arbeid og ressurser. Det viktigste med de økte ressursene er likevel at kvaliteten i

forberedelsen av saker og søknader blir bedre enn den ellers ville ha vært og at kommunal landbruksforvaltning ikke kommer i miskreditt hos brukere og allmennhet. Ikke minst er dette viktig for å sikre rettssikkerheten ved behandling av lovsakene reformen omfatter.²¹

Resultatene i et videre lys

Dette er det bildet en får av effekter av reformen når en spør et utvalg av nærmere halvparten av kommunene ved deres fremste representanter. Dette er verdifulle opplysninger i seg selv fordi disse aktørene var en sentral målgruppe for reformen. Men hvor sikkert og dekkende er det bildet disse resultatene gir?

Interne forhold ved utvalget

I metodekapitlet sammenlignet vi utvalget mot populasjonen. Vi fant at det var en overvekt av SP-ordførere (skulle vært 50 i stedet for 68) og underrepresentasjon av AP-ordførere (skulle vært 81 i stedet for 70) i utvalget. Ville svarene blitt annerledes hvis utvalget hadde hatt samme partipolitiske fordeling som populasjonen? Det er veldig vanskelig å si helt sikkert. Vi kunne ha foretatt en sammenligning på hvert av de 40 spørsmålene av svarfordelingen mellom AP-ordførere og SP-ordførere. Hvis det var systematisk ulike fordelinger kunne vi forsøke å korrigere resultatene i tråd med dette. Vi har imidlertid valgt å ikke prioritere tid og ressurser på dette. En tenkelig korrigerings metode kunne bygge på at det i større grad er AP-ordførere i urbane, folkerike kommuner og i større grad SP-ordførere i rurale, mindre folkerike kommuner. En justering av datamaterialet ville da gi noe større N for urbane kommuner og noe mindre N for rurale kommuner. Fordelingen *innen* henholdsvis rurale og

²¹ Dette samsvarer med konklusjoner i en evaluering av et forsøk med kommunen som førstelinje i småskala næringsutvikling (Econ og Nordlandsforskning 2007). Her konkluderes det med at økonomiske incentiver på området næringsutvikling er viktig for å stimulere kommunens innsats på dette området (s. 5). Evalueringen viser også at noe av det som er viktigst å bygge opp er kompetanse, både blant politikere og fagpersonell, på det aktuelle området (s. 3). Uten økonomiske ressurser er det svært vanskelig å få i stand kompetanseoppbygging.

urbane kommuner ville da trolig bli ganske uendret, mens *totalfordelingen* ville bli annerledes på spørsmål der det er forskjell mellom ordførere fra rurale og urbane kommuner. Jevnt over er urbane ordførere mer forsiktige og noe mer usikre når det gjelder effekter av reformen. Det betyr at effektene av reformen i virkeligheten er *noe* mindre sterke enn det vi har beskrevet ovenfor, men utslaget er trolig ikke stort jf. at forskjellen i ruralitet mellom utvalg og populasjon tross alt er liten (1,10 mot 1,17 på en skala fra 0 til 4).

Et annet forhold er hvorvidt svarene ville blitt annerledes hvis alle fylker og regioner var forholdsmessig likt representert i utvalget. Det er de jo ikke. Måtte vi trekke andre konklusjoner hvis svarprosenten fra Østlandets flatbygder og Nord-Norge hadde vært 60 (som på Sørlandet) og ikke 40? Heller ikke dette har vi gjort beregninger av, men en sannsynlig slutning er at utslagene i svarene ville blitt noe mindre tydelige. På den andre siden ser det ikke ut til at kommuner og aktører som er mest fornøyd med reformen i større grad har svart (se metodekapitlet). Men de som ikke har merket forskjell og de som er usikre har kanskje vært mindre motivert for å svare. Det kan gjelde i områder av landet hvor landbruksnæringens betydning er relativt liten eller hvor det å utvikle tomter i tynt befolkede områder ikke har vært en viktig problemstilling. Dette *kan* være forklaringen på lav svarprosent på Østlandets flatbygder og i Nord-Norge. Vi har til en viss grad ”kompensert” for dette ved å bryte svarene på siste spørsmål (om reformen oppleves som heldig) ned på fylkesnivå. Som vi har sett kom det da frem forskjeller som var større enn når vi sammenlignet urbane og rurale kommuner. Forskjellene i synet på reformen var også ganske tydelige når vi så på ordførers partitilhørighet.

Det ser i det hele tatt ut til at reformens ”mottakelse” og til en viss grad effekt beror mer på i hvilken region, og til dels i hvilket fylke innenfor regionen, kommunen ligger og hvilke(t) parti som styrer enn av kommunens bygdepreg (ruralitet).

En kan spekulere på hva som er grunnene til dette. En forklaring kan være at forhold som reformen var tenkt å påvirke i større grad, og

kanskje uavhengig av reformen, er blitt satt på dagsorden og diskutert i noen fylker enn andre. Aktører som fylkesmannen, fylkeskommunen, Kommunenes Sentralforbund og politiske partier kan ha operert ulikt og fulgt ulike strategier i ulike fylker og regioner. En annen forklaring kan være strukturell, for eksempel ulik næringsstruktur, ressurser og politisk kultur.²² Dette betyr altså at effekter som vi observerer i noen grad kan skyldes mer generelle forhold eller endringer og ikke – eller ikke *bare* – reformen. For eksempel kan skifte i ”politiske vinder” endre sammensetningen av et kommunestyre og et fylkeslandbruksstyre i noenlunde samme retning. I den grad dette er tilfelle vil det isolert sett ha liten betydning hvilket av disse organer som avgjør for eksempel en fradelingssak.²³ Det har innenfor rammene for denne studien ikke vært mulig å gå nærmere inn på disse spørsmålene.

Eksterne forhold

Hva hvis vi hadde spurt andre aktører enn kommunene om effekter av reformen? Viktige målgrupper i tillegg til kommunene for reformen er næringsutøvere og næringsorganisasjoner, ikke minst i landbruket, og personer og organisasjoner innen bygde- og lokalsamfunnsutvikling. Intervjuer vi har gjort på prosjektet Kommunalisering Pluss, samt presentasjoner og diskusjoner på læringsverksteder på prosjektet i tillegg til presseoppslag tyder på at reformen jevnt over er blitt godt mottatt av lokale aktører lokalt utenom kommunen, men det er variasjoner. Representanter for to lokallag innen h.h.v. jordbruk og skogbruk i Sør-Trøndelag ga på en konferanse på prosjektet Kommunalisering Pluss i 2007 uttrykk for at de satte pris på reformen fordi den ga næringa

²² En kan her vise til studier statsviteren Robert Putnam gjorde av overføring av makt fra nasjonalt til regionalt nivå i Italia i 1970-årene (Putnam 1993). Han fant at de sosiokulturelle forholdene i en region hadde mye å si for hvilke utslag reformen ga i form av økt politisk deltakelse og økonomisk utvikling. Det er altså ikke selve utformingen av en reform som betyr noe.

²³ Det er likevel en viktig forskjell i måten et kommunestyre og et fylkeslandbruksstyre velges på. Ved kommunevalget er det kun politiske partier som kan nominere kandidater. Ved valget av fylkeslandbruksstyre har fagforeninger og næringsorganisasjoner i landbruket også rett til å innstille kandidater, noe som gir landbruksinteresser større mulighet for makt i fylkeslandbruksstyret enn i kommunestyret (eller et utvalg utgått fra kommunestyret) (jl. 1995).

mulighet til innflytelse lokalt og til å trekke med lokalbefolkningen i utviklingsprosjekter. De satte dessuten pris på den fleksibiliteten lokal forvaltning gir m.h.t. å styre tilskuddsmidler, for eksempel NMSK, dit det er behov til enhver tid.²⁴ Der representantene for lokale faglag noen ganger har reagert, er når kommunepolitikerne tillater fradelinger og omdisponeringer etter jordloven eller skogbruksloven som direkte eller indirekte hemmer tradisjonell landbruksdrift, for eksempel tillatelse til fritids- eller boligbebyggelse på eller nært dyrka mark. Det reageres også på direkte omdisponering av dyrka jord til formål som oppfattes å ligge fjernt fra landbruk, for eksempel industriparke og samferdsel. Dette synes å være tilfellet i noen presskommuner, og blant representanter for landbruksnæringen der er oppfatningen at: ”...landbrukspolitikken [må] styrast ovanfrå. ... All erfaring syner at det [å la lokalpolitikarane ha ansvaret for å redusera nedbygginga av landbruksjord] ikkje let seg gjere.” (Bondebladet 2006).

Her er det imidlertid viktig å trekke inn dette med *utenforliggende faktorer* (jf. forskningsmodellen i kapittel 2). Observasjon av omdisponering er en ting. Hva denne skyldes er en annen. Omdisponering i presskommuner skjer for en stor del etter plan- og bygningsloven, et virkemiddel som reformen ikke omfatter, men som kommunene har vært primærinstans for lenge. Det relevante spørsmålet for oss er om det har skjedd endringer i omdisponering etter *jordloven* som følge av reformen. Det har vært visse kvalitetsproblemer når det gjelder data etter at kommunene begynte å rapportere landbruksdata til KOSTRA-systemet i 2005. Når det gjelder omdisponering vurderes problemene først og fremst å være knyttet til rapportering i forhold til plan- og bygningsloven og ikke etter *jordloven* (Statens landbruksforvaltning 2006a). Omdisponering av dyrka og dyrkbar mark etter *jordloven* viser ellers en jevn nedgang fra 2001 (11.162 daa) til 2004 (6.008 daa). Tallet for 2005 anslås til 4.454 daa. Hvis disse tallene er

²⁴ En mulig negativ effekt av reformen er at lønnsomheten ved større avvikninger, for eksempel ved bruk av taubane, går ned som følge av at bevilgningsmyndigheten er flyttet fra fylkesnivå til kommunalt nivå. Kommunen kan gå tom for tilskuddsmidler slik at for eksempel en taubaneentreprenør må flytte til en annen kommune selv om det er mer igjen å hogge i kommunen (Vennesland et al. 2006, s. 81).

riktige, har ikke reformen ført til mer omdisponering av dyrka mark. Snarere synes det å ha vært en trend siden 2001 med nedgang i volumet av omdisponering etter jordloven. Årsaken til denne *nedgangen* kan imidlertid være andre forhold enn myndighetsoverføringen til kommunene i jordlovsaker.²⁵

²⁵ Her kan det likevel være fylkesvise variasjoner. For eksempel peker SLF på at et pressfylke som Hordaland i 2005 hadde stor andel av omdisponeringer etter jordloven (Statens landbruksforvaltning 2006a, s. 18). Omdisponeringene etter jordloven gjelder ellers først og fremst boligformål og i svært liten grad samferdsel.

Konklusjon

Dette har vært en undersøkelse av hvordan kommunene har mottatt og erfart det å ha fått større myndighet på landbruksområdet. En reform ble innført i 2004. Denne omfattet overføring av myndighet til kommunen i saker etter jordloven, konsesjonsloven og skogbruksloven, samt til å bevilge SMIL- og NMSK-midler. Med reformen fulgte økte rammeoverføringer til landbruksforvaltningen i kommunene.

Nærmere tre år etter innføring av reformen sendte vi høsten 2006 ut spørreskjema til alle 431 kommuner i landet ved både ordfører og rådmann, totalt 862 skjema. Spørsmålene gjaldt ulike forhold ved reformen knyttet til målsettinger som økt lokaldemokrati, mer bygdeutvikling og næringsutvikling, samt generelt inntrykk av reformen. 48 % av respondentene og 71 % av kommunene svarte.

Så langt vi kan se nå har reformen slik kommunene erfarer det møtt mange av målsettingene. På det politiske området er det klare effekter.

Noe som kommunene særlig fremhever, er den økte muligheten til å utnytte lokal kunnskap som følge av reformen. I flertallet av kommunene har det også blitt økt lokalpolitisk engasjement omkring landbruksspørsmål, og kommunen er blitt en viktigere landbrukspolitisk aktør. Kommunen samhandler mer med bøndene lokalt og arbeidsdelingen med statlige organer oppleves som mer hensiktsmessig.

Reformens direkte virkning på bygdeutvikling og næringsutvikling i form av prosjekter, etableringer, sysselsetting osv. er svært vanskelig å måle. Vi kan imidlertid ut fra svarene i spørreundersøkelsen konstatere at reformen synes å ha bedret en del av kommunenes forutsetninger til å drive bygdeutvikling og næringsutvikling. I forhold til bygdeutvikling synes kommunene at det å ha myndighet i delingssaker gjør det enklere å få i stand attraktive tomter og bosteder områder hvor det bor lite folk. Myndigheten i omdisponeringssaker oppleves som viktig når en skal etablere ny, landbruksrelatert næring på gårdene. Samtidig med reformen har det ikke vært noen generell økning i omdisponering av dyrka mark i

Norge, selv om en ikke skal se bort fra at dette kan ha skjedd i enkelte kommuner og tilfeller. Særlig i bygdekommuner ser det ut til at lokal tildeling av SMIL-midler og NMSK-midler gir mer bygde- og næringsutvikling.

Den samlede vurderingen både i urbane og rurale kommuner og blant ordførere og rådmenn er at reformen har vært god. Nærmere 4 av 5 respondenter i undersøkelsen opplever reformen som heldig ”alt tatt i betraktning.” Dersom en ser på region, fylke og hvilket parti ordføreren kommer fra, er det likevel en del variasjon m.h.t. om reformen har vært heldig og om den har hatt effekt.

Forhold utenfor reformen kan også ha hatt innvirkning på en del av de områdene hvor en ønsket eller forventet at reformen skulle ha effekt. Eksempler på slike forhold er virkemidlet plan- og bygningsloven og skifte i politiske ”vinder” på nasjonalt nivå. Hvis det er skifte i nasjonale politiske vinder kan utslagene på vedtak bli like uavhengig av om det er kommunepolitikere eller fylkeslandbruksstyre som fatter vedtakene. Særlig vil dette kunne gjelde avgjørelser i forhold til de juridiske virkemidlene hvor det er et visst rom for politisk skjønn. Det at det kom ny konsesjonslov samtidig som reformen kan være en delforklaring på at det etter 1.1.2004 legges noe mindre vekt på tradisjonell landbrukskompetanse ved behandling av konsesjonssøknader.

Vi skal huske på at reformen i et større tidsperspektiv er forholdsvis ny. Denne undersøkelsen er en studie *en viss tid* etter innføring av reformen. De resultatene vi har presentert representerer det vi kan si så langt når det gjelder virkninger i og for kommunene. Vi vil også understreke at denne undersøkelsen ikke omfatter potensielt berørte parter utenfor kommunen, slik som næringsutøvere og -organisasjoner i landbruket og personer og organisasjoner innen bygde- og lokalsamfunnsutvikling. Heller ikke har landbruksmyndigheter på fylkesplan og nasjonalt plan deltatt i denne undersøkelsen.

Referanser

Almås, R. (1995): *Bygdeutvikling*. Oslo: Samlaget.

Almås, R. (2002): *Norges landbrukshistorie IV 1920-2000. Frå bondesamfunn til bioindustri*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Almås, R. og K. M. Elden (1997): *Den rurale dimensjon - En teoretisk og geografisk avgrensning. Rapport*. Trondheim: Senter for bygdeforskning.

Amdam, J. og E. R. Yttredal (2004): *Nivåforskyving 2004. Ei undervegsevaluering av omleggingane i landbruksforvaltninga i Møre og Romsdal*. Volda: Møreforskning.

Bondebladet (2006): *"Landbruk i blå skodde." Søkelys på landbrukskommuner i Norge. Denne uka: Sola*. 9. mars: s. 14-15.

Bryman, A. (2004): *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.

Cooper, D. R. og P. S. Schindler (1998): *Business research methods*: Irwin/McGraw-Hill.

Econ og Nordlandsforskning (2007): *Kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling : evaluering av pilotprosjekt i 47 kommuner. ECON-rapport R-2007-030*. Oslo/Bodø.

Forbord, M., F. E. Holm og T. Meistad (2005): *Hvordan arbeider kommunene i forhold til landbruk? Noen resultater og inntrykk på bakgrunn av kommunereformen i landbruket. Rapport 7/05*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.

Forbord, M. og T. Meistad (2006): *Økt kommunal myndighet i landbrukssaker: Hvordan ivaretas rettssikkerheten? Rapport 10/06*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.

jl. (1995): *Lov om jord (jordlova)*: Landbruksdepartementet. Lov 1995-05-12 nr 23.

konsl. (2003): *Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. (konsesjonsloven)*. Lov 2003-11-28 nr 98.

Landbruks- og matdepartementet (2004a): *Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)*. FOR 2004-02-04 nr 447.

Landbruks- og matdepartementet (2004b): *Forskrift om tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)*. FOR 2004-02-04 nr 448.

Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet (2006): *Vern om jorda og kulturlandskapet - kommunenes ansvar innenfor nasjonale mål. Brev fra statsrådene til kommunene, fylkeskommunene, fylkeslandbruksstyrene og Fylkesmannen 21. februar 2006.*

Landbruksdepartementet (2003a): "Kommunesatsing på landbruksområdet (brosjyre)." fra <http://odin.dep.no/lmd/html/kommunesatsing/index.html>.

Landbruksdepartementet (2003b): *Landbruksdepartementets prosjekt for kommunerettet satsing på landbruksområdet. Rapport for delprosjektet desentralisering av juridiske virkemidler. 31. oktober.*

Landbruksdepartementet (2004): *Kommunesatsing på landbruksområdet. Brev fra statsråd Sponheim til ordførerne i kommunene 26.01.04.*

NOU (2000:22): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.* Kommunal- og regionaldepartementet.

Putnam, R. D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ringdal, K. (2006): *Enhet og mangfold - samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode. 4. utgave.* Bergen: Fagbokforlaget.

skogbrl. (2005): *Lov om skogbruk (skogbrukslova):* Landbruks- og matdepartementet. Lov 2005-05-27 nr 31.

St.meld. nr. 19 (1999-2000): *Om norsk landbruk og matproduksjon.* Landbruksdepartementet.

St.meld. nr. 19 (2001-2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå.* Kommunal- og regionaldepartementet.

St.meld. nr. 31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling.* Kommunal- og regionaldepartementet.

St.meld. nr. 40 (1991-1992): *Frå sektoretat til samfunnsetat. Om omorganisering av landbruksetatane.* Landbruksdepartementet.

St.prp. nr. 1 (2003-2004): *Programområde 15 landbruk og mat for budsjetterminen 2004.* Landbruksdepartementet.

Statens landbruksforvaltning (2006a): *KOSTRA - Landbruk. En vurdering av rapporteringen for 2005. Rapport-nr.: 16/2006.* Oslo.

Statens landbruksforvaltning (2006b): *Rapport. Miljøvirkemidler i landbruket.* Oslo.

Vennesland, B., K. Hobbelstad, T. Bolkesjø, S. Baardsen, J. Lileng og J. Rolstad (2006): *Skogressursene i Norge 2006. Muligheter og aktuelle strategier for økt avvirkning*. Viten - 03/2006. Ås: Skog og landskap.

Vedlegg

Brev til ordfører



Trondheim, 11. september 2006

Kommuner, landbruk og lokalsamfunnsutvikling – undersøkelse blant ordførere

Nedenfor er noen spørsmål til deg som ordfører om kommunens arbeid i forhold til landbruk og lokalsamfunnsutvikling. Kommunene overtok 1. januar 2004 myndigheten til å fatte vedtak i saker om bl.a. omdisponering og deling av areal etter jordloven, og boplikt og innvilgning av konsesjon etter konsesjonsloven. Kommunen fikk da også ansvar for tildeling av Miljørettede virkemidler i jordbruket (SMIL) og Nærings- og miljøtilskudd i skogbruket (NMSK). Før 2004 tok h.h.v. fylkeslandbruksstyret og Fylkesmannen i større grad avgjørelsen i disse sakene. Vi er interessert i å finne ut om denne overføringen av myndighet (reformen) har hatt noen betydning for *næringsutvikling* og *lokalsamfunnsutvikling* i din kommune. Norsk senter for bygdeforskning i Trondheim utfører undersøkelsen.

Alle ordførere i landet mottar spørreskjemaet. Det tar 15-20 minutter å besvare. Vi ber deg fylle ut skjemaet og returnere det i vedlagt frankert svarkonvolutt snarest og senest **innen 20. september**. Digitale besvarelser sendes elektronisk til Sentio. Det er av stor verdi at du tar deg tid til å fylle ut dette skjemaet, også om du opplever at reformen ikke har hatt så stor betydning i din kommune. Alle svar er viktige!

Din deltakelse i undersøkelsen er frivillig, og alle svarene behandles konfidensielt. Det skal lages en rapport etter spørreundersøkelsen. Opplysninger om enkeltkommuner vil ikke fremgå i rapporten, og svarene du gir vil ikke kunne spores tilbake til deg eller din stilling. Koden som er påført skjemaet skal kun brukes til å registrere hvem som har svart på undersøkelsen med tanke på puring. Navnelistene blir slettet før 31.12.2006. Opplegget for undersøkelsen er godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Hvis du lurer på noe i forbindelse med undersøkelsen, ta kontakt med Magnar Forbord (telefon 73 59 17 36), Frank Egil Holm (73 59 24 25), eller send en e-post til frank.egil.holm@bygdeforskning.no.

Med vennlig hilsen

Reidar Almås
Professor og prosjektansvarlig

Magnar Forbord
Prosjektleder

(/)

Hvordan fyller ut skjemaet?

Det er viktig at du markerer kryssene du setter tydelig. Bruk svart eller blå penn og sett kryssene slik: ☒.

Hvis du har krysset av i feil rute, markerer du dette ved å skraverer hele ruten slik: ■

Ordfører i kommunen siden (år):

Partipolitisk tilhørighet:	Arbeiderpartiet	<input type="checkbox"/>	Senterpartiet	<input type="checkbox"/>
	Fremskrittspartiet	<input type="checkbox"/>	Venstre	<input type="checkbox"/>
	Høyre	<input type="checkbox"/>	Bygdeliste	<input type="checkbox"/>
	Sosialistisk Venstreparti	<input type="checkbox"/>		
	Kristelig Folkeparti	<input type="checkbox"/>	Andre	<input type="checkbox"/>

Spesifiser: _____

Brev til rådmann



Trondheim, 11. september 2006

Kommuner, landbruk og lokalsamfunnsutvikling – undersøkelse blant rådmenn

Nedenfor er noen spørsmål til deg som rådmann og øverste administrativt ansvarlige om kommunens arbeid i forhold til landbruk og lokalsamfunnsutvikling. Kommunene overtok 1. januar 2004 myndigheten til å fatte vedtak i saker om bl.a. omdisponering og deling av areal etter jordloven, og boplikt og innvilgning av konsesjon etter konsesjonsloven. Kommunen fikk da også ansvar for tildeling av Miljørettede virkemidler i jordbruket (SMIL) og Nærings- og miljøtilskudd i skogbruket (NMSK). Før 2004 tok h.h.v. fylkeslandbruksstyret og Fylkesmannen i større grad avgjørelsen i disse sakene. Vi er interessert i å finne ut om denne overføringen av myndighet (reformen) har hatt noen betydning for *næringsutvikling* og *lokalsamfunnsutvikling* i din kommune. Norsk senter for bygdeforskning i Trondheim utfører undersøkelsen.

Alle rådmenn i landet mottar spørreskjemaet. Det tar 15-20 minutter å besvare. Vi ber deg fylle ut skjemaet og returnere det i vedlagt frankert svarkonvolutt snarest og senest **innen 20. september**. Digitale besvarelser sendes Sentio elektronisk. Det er av stor verdi at du tar deg tid til å fylle ut dette skjemaet, også om du opplever at reformen ikke har hatt så stor betydning i din kommune. Alle svar er viktige!

Din deltakelse i undersøkelsen er frivillig, og alle svarene behandles konfidensielt. Det skal lages en rapport etter spørreundersøkelsen. Opplysninger om enkeltkommuner vil ikke fremgå i rapporten, og svarene du gir vil ikke kunne spores tilbake til deg eller din stilling. Koden som er påført skjemaet skal kun brukes til å registrere hvem som har svart på undersøkelsen med tanke på purring. Navnelistene blir slettet før 31.12.2006. Opplegget for undersøkelsen er godkjent av Norges samfunnsvitenskapelige datatjeneste AS.

Hvis du lurer på noe i forbindelse med undersøkelsen, ta kontakt med Magnar Forbord (telefon 73 59 17 36), Frank Egil Holm (73 59 24 25), eller send en e-post til frank.egil.holm@bygdeforskning.no.

Med vennlig hilsen

Reidar Almås
Professor og prosjektansvarlig

Magnar Forbord
Prosjektleder

(/)

Hvordan fylle ut skjemaet?

Det er viktig at du markerer kryssene du setter tydelig. Bruk svart eller blå penn og sett kryssene slik: .

Hvis du har krysset av i feil rute, markerer du dette ved å skravere hele ruten slik:

Rådmann i kommunen siden (år):

Spørreskjema

LANDBRUK, LOKALSAMFUNN OG ØKT KOMMUNAL MYNDIGHET

Marker i hvilken grad påstandene nedenfor stemmer med din oppfatning eller erfaring i egen kommune

FØRST JURIDISKE VIRKEMIDLER

(FØR 1.1.2004 VAR DET FYLKESLANDBRUKSSTYRET SOM GJORDE VEDTAK I DISSE SAKENE)

	Enig	Verken enig eller uenig	Uenig	Ingen formening
A: OMDISPONERING AV DYRKA OG DYRKBAR JORD ETTER JORDLOVEN (NB! Se bort fra omdisponering etter Plan- og bygningsloven!)				
1. Når kommunen selv avgjør saker om omdisponering blir det flere attraktive tomter i spredt bebygde områder.	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	X <input type="checkbox"/>
2. Når kommunen avgjør omdisponeringssaker blir det i mindre grad ny næringsvirksomhet på gårdene (gårdsmat, bioenergi, reiseliv e.l.).	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	X <input type="checkbox"/>
3. Etter at vår kommune begynte å avgjøre, er formålet med omdisponeringene i større grad virksomhet uten tilknytning til landbruk.	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	X <input type="checkbox"/>
4. Når kommunen og ikke fylkeslandbruksstyret tar den primære avgjørelsen, beholdes jorda i større grad til jordbruksproduksjon.	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	X <input type="checkbox"/>
5. Sammenlignet med før reformen differensierer vi nå mer mellom tett og spredt bebygde områder når vi avgjør saker om omdisponering.	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	X <input type="checkbox"/>

B: DELING AV LANDBRUKSAREAL

- | | | | | |
|---|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 6. Det at kommunen har overtatt avgjørelsen i delingssaker gir mer tilleggsjord til annen landbrukseiendom. | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | X <input type="checkbox"/> |
| 7. Når kommunen avgjør delingssaker blir det mindre bosetting i tynt befolkede deler av kommunen. | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | X <input type="checkbox"/> |
| 8. Det at kommunen gjør vedtakene øker omfanget av delinger som hemmer det | | | | |

eksisterende jord- og skogbruket i kommunen.

1 -----2 -----3 -----X

9. Når kommunen avgjør delingssakene blir det mer etablering av ny næringsaktivitet på gårdene (bioenergi, reiseliv, gårdsmat o.s.v.)

1 -----2 -----3 -----X

Enig Verken
 enig eller
 uenig Ingen formening

C: BOPLIKT

10. Fordi kommunen nå har myndigheten differensieres det mer mellom tett og spredt bebygde områder når søknader om fritak fra boplikt avgjøres.

1 -----2 -----3 -----X

11. I vår kommune er boplikten et instrument som har liten betydning for bosettingen.

1 -----2 -----3 -----X

12. Kommunen har i kommuneplanen fastsatt områder hvor bosettingen skal styrkes.

1 -----2 -----3 -----X

13. Vi tar hensyn til dette når vi avgjør saker om boplikt.

1 -----2 -----3 -----X

D: KONSESJON PÅ LANDBRUKSEIENDOM

14. Etter at kommunen tok over er en blitt strengere med prisreguleringen ved konsesjon.

1 -----2 -----3 -----X

15. Fordi kommunen fikk myndighet til å avgjøre konsesjonssaker blir det mer bosetting i tynt befolkede områder.

1 -----2 -----3 -----X

16. Etter at kommunen fikk myndigheten legges det større vekt på kompetanse innen tradisjonelt landbruk når konsesjonssaker avgjøres.

1 -----2 -----3 -----X

17. Etter reformen gis det konsesjoner som i større grad bidrar til å utvikle næringslivet i kommunen.

1 -----2 -----3 -----X

18. Reformen fører til at det i større grad gis konsesjon til personer med egenskaper, ressurser eller nettverk som ikke har tilknytning til landbruk.

1 -----2 -----3 -----X

E. ØKONOMISKE VIRKEMIDLER

Gjelder "Miljørettede virkemidler i jordbruket"
(SMIL) og

"Nærings- og miljøtilskudd i skogbruket" (NMSK)

(FØR 1.1.2004 INNVILGET FYLKESMANNEN MIDLER SOM
TILSVARTE DISSE)

19. Reformen gjør det lettere å bruke NMSK-
midlene der de gir stor effekt for
skogbruksnæringen i kommunen.

1 -----2 -----3 -----X

20. P.g.a. reformen er kvaliteten på søknader om
NMSK-midler blitt dårligere.

1 -----2 -----3 -----X

21. P.g.a. reformen er kvaliteten på søknader om
SMIL-midler blitt dårligere.

1 -----2 -----3 -----X

22. Når kommunen tildeler SMIL-midlene går de i
større grad til tiltak som bidrar til
næringsutvikling.

1 -----2 -----3 -----X

23. Fordi kommunen tildeler SMIL-midlene kopler
vi dem bedre med andre virkemidler og politikk
på miljøområdet.

1 -----2 -----3 -----X

Enig Verken
 enig eller
 uenig Uenig Ingen formening

24. Fordi kommunen tildeler NMSK-midlene kopler
vi dem bedre med andre virkemidler og politikk
for næringsutvikling.

1 -----2 -----3 -----X

25. Det at det stilles krav om en tiltaksstrategi har
liten betydning for å få god effekt av SMIL- og
NMSK-midlene.

1 -----2 -----3 -----X

26. Etter reformen bruker vi i større grad SMIL- og
NMSK-midlene til å fremme bygdeutvikling i
kommunen.

1 -----2 -----3 -----X

F: REFORMEN I SIN HELHET

Etter reformen:

27. ... engasjerer lokale politikere seg mer i saker som gjelder landbruket. 1 -----2 -----3 -----X
28. ... samarbeider aktører innen landbruket mer med aktører utenom landbruket. 1 -----2 -----3 -----X
29. ... utnyttes lokal kunnskap dårligere. 1 -----2 -----3 -----X
30. ... er vår kommune en mer aktiv landbrukspolitisk aktør. 1 -----2 -----3 -----X
31. ... er arbeidsdelingen mellom kommune og stat blitt mer hensiktsmessig. 1 -----2 -----3 -----X
32. ... er det mindre samhandling mellom bøndene og kommunen. 1 -----2 -----3 -----X
33. ... er det større villighet i kommunen til å bruke ressurser på landbruket. 1 -----2 -----3 -----X
34. ... er det større villighet i kommunen til å bruke ressurser på utvikling i lokalsamfunnene. 1 -----2 -----3 -----X
35. Det er ikke nok handlingsrom i disse virkemidlene til at kommunen virkelig har myndighet. 1 -----2 -----3 -----X
36. Vår kommune var før reformen en aktiv landbrukspolitisk aktør. 1 -----2 -----3 -----X
37. Når det gjelder landbrukssaker bruker kommunepolitikere mer tid på plan- og bygningsloven enn på jordlov, konsesjonslov og skogbrukslov. 1 -----2 -----3 -----X
38. I vår kommune er ikke landbruket viktig nok til at reformen har noen betydning. 1 -----2 -----3 -----X
39. Reformen har gitt større lokal forankring og forståelse for landbrukspolitiske målsettinger. 1 -----2 -----3 -----X
40. Alt tatt i betraktning er dette en uheldig reform. 1 -----2 -----3 -----X

Takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene!

Kategorisering av kommuner etter ruralitet (bygdepreg)

Vi har i denne undersøkelsen benyttet oss av en inndeling av norske kommuner etter grad av bygdepreg – en ruralitetsindeks. Indeksen ble først utviklet av Elden og Almås (1997). De ga alle norske kommuner en score ut fra fire ruralitetsdimensjoner. Vi vil i det følgende presentere disse fire dimensjonene og kort beskrive hvordan de er operasjonalisert.

Dimensjon 1 – befolkningstetthet: Denne dimensjonen operasjonaliseres på basis av antall innbyggere i kommunen delt på kommunens areal i km². En verdi mellom 0 og 10 innbyggere per km² gir score 0. En verdi mellom 10 og 30 innbyggere per km² gir score 1, og en verdi mellom 30 og 60 gir score 2. De mest tettbebygde kommunene, med en verdi over 60 innbyggere per km², får score 3.

Dimensjon 2 – sentralitet: Denne uttrykkes ved kommunesenterets avstand til et relevant landsdelssentrum med sentrale servicefunksjoner. Disse avstandsgraderingene er opprinnelig hentet fra Statistisk Sentralbyrå (Elden og Almås 1997, s 14). Tettsteder med folketall over 50.000 eller kommuner med reisetid under 75 min. fra et slikt tettsted får en score på 3. Tettsteder med et folketall mellom 15.000 og 50.000 eller kommuner med en reisetid under 60 min. fra et slikt tettsted får en score på 2. Tettsteder med folketall 5.000 til 15.000 eller kommuner med en reisetid under 45 min fra et slikt tettsted får en score på 1. Kommuner som ikke fyller noen av de nevnte kriteriene, vil være kommuner med lavest innbyggertall og med lang reisetid til et senter med gode servicefunksjoner. De får score 0 på denne dimensjonen.

Dimensjon 3 – andel sysselsatte i primærnæringene: Denne dimensjonen konstrueres ut fra andel sysselsatte i kommunen som har sin hovedinntektskilde fra jordbruk, skogbruk eller fiske. 0-5 % sysselsatte i primærnæringene gir score 3, 5-10 % sysselsatte i disse næringene gir score 2. 10-15 % sysselsatte i primærnæringene gir score 1, mens mer enn 15 % sysselsatte i primærnæringene gis score 0.

Dimensjon 4 – andel selvstendige næringsdrivende: Den siste dimensjonen gjelder innslaget av selvstendige næringsdrivende i en kommune. Mellom 0 og 5 % gir score 3, 5 til 10 % score 2, 10 til 15 % score 1, mens kommuner med mer enn 15 % selvstendig næringsdrivende får verdien 0.

Samlet verdi (ruralitetsindeks): Summering av verdiene på de fire dimensjonene for en kommune gir et uttrykk for dens grad av ruralitet (bygdepreg). Denne summen vil ha en verdi mellom 0 og 12. Kommuner som scorer høyt på de fire dimensjonene (verdien 2 eller 3 på enkeltdimensjonene) vil være de mest urbane kommunene. Kommuner som scorer lavt på de fire dimensjonene (verdien 0 eller 1 på enkeltdimensjonene) vil være de mest rurale kommunene.

F. eks vil Bergen med sin høye befolkningstetthet (3), sin status som et landsdelssentrum (3), relativt lave andel sysselsatte i primærnæringene (3) og lave andel selvstendig næringsdrivende (3), gi en totalscore på 12 poeng, og med det være blant de mest urbane kommunene i Norge. På den andre siden vil en kommune som Loppa i Finnmark få en score på 0 på alle dimensjonene, og vil således med en totalscore på 0 være i gruppe med de mest rurale kommunene i Norge. For enkelhets skyld kan kommunene deles i 4 grupper, h.h.v. rurale, semirurale, semiurbane og urbane.

0-2 poeng: Ny verdi – 0: Kode ”rural”

3-5 poeng: Ny verdi – 1: Kode ”semirural”

6-8 poeng: Ny verdi – 2: Kode ”semiurban”

9-12 poeng: Ny verdi – 3: Kode ”urban”

Tabellen nedenfor viser hvordan respondentene i undersøkelsen fordeler seg på de fire gruppene. I rapporten har vi gjort ytterligere en forenkling og slått sammen de to første til gruppen *rurale* kommuner og de to siste til gruppen *urbane* kommuner. Som vi ser kommer nærmere 2/3 av respondentene fra rurale kommuner og 1/3 fra urbane kommuner, d.v.s. en klar overvekt av respondenter fra rurale kommuner.

Tabell: Respondenter etter ruralitet

Ruralitet	Antall respondenter	Gyldig prosent
Rural	179	43,6
Semi-rural	82	20,0
Semi-urban	81	19,7
Urban	69	16,8
Total	411	100,0
Manglende opplysning	2	
Total	413	

**"Alt tatt i betraktning er dette en uheldig reform" (sp.m. 40) etter fylke
(tabell)**

Fylke	Respondents svar									
	Enig		Verken enig eller uenig		Uenig		Ingen formening		Total	
	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
Østfold	0	0	0	0	15	100	0	9	15	100
Vestfold	0	0	0	0	9	100	0	0	9	100
Akershus	0	0	2	11	13	68	4	21	19	100
Hedmark	2	8	2	8	17	71	3	13	24	100
Oppland	0	0	3	14	18	82	1	5	22	101
Buskerud	0	0	3	14	18	86	0	0	21	100
Telemark	1	5	4	18	15	68	2	9	22	100
Aust-Agder	0	0	1	6	16	94	0	0	17	100
Vest-Agder	1	6	3	18	13	77	0	0	17	101
Rogaland	2	8	5	20	17	68	1	4	25	100
Hordaland	1	3	3	9	27	82	2	6	33	100
Sogn og Fjordane	1	5	6	29	14	67	0	0	21	101
Møre og Romsdal	0	0	2	8	20	83	2	8	24	99
Sør-Trøndelag	1	5	2	9	19	86	0	0	22	100
Nord-Trøndelag	1	4	2	7	25	89	0	0	28	100
Nordland	0	0	5	14	28	78	3	8	36	100
Troms	0	0	3	17	14	78	1	6	18	101
Finnmark	0	0	1	9	6	55	4	36	11	100
Total	10	3	47	12	304	79	23	6	384	100

Ingen signifikante forskjeller i tabellen grunnet for mange frihetsgrader.

"Alt tatt i betraktning er dette en uheldig reform" (sp.m. 40) etter ordførers partitilhørighet (tabell)

Parti	Ordførers svar									
	Enig		Verken enig eller uenig		Uenig		Ingen formening		Total	
	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
Sosialistisk Venstreparti	1	20	1	20	2	40	1	20	5	100
Arbeiderpartiet	0	0	8	13	50	79	5	8	63	100
Senterpartiet	1	2	8	13	50	82	2	3	61	100
Venstre	0	0	0	0	3	100	0	0	3	100
Kristelig Folkeparti	1	8	2	15	10	77	0	0	13	100
Høyre	0	0	4	17	15	65	4	17	23	99
Fremskrittspartiet	0	0	0	0	3	75	1	25	4	100
Bygdeliste	0	0	1	14	5	71	1	14	7	99
Andre	0	0	2	67	1	33	0	0	3	100
Total	3	2	26	14	139	76	14	8	182	100

Ingen signifikante forskjeller i tabellen grunnet for mange frihetsgrader.