



Bygdeforskning

Magnar Forbord

Økt landbruksmakt til kommunene

**Samlede erfaringer fra prosjektet
«Kommunalisering Pluss»**



Rapport 4/07
ISSN 1503-2035



RAPPORT

Rapport nummer

4/07



Norsk senter for bygdeforskning

Universitetscenteret Dragvoll
N-7491 TRONDHEIM

Telefon: 47 73 59 17 29

Telefax: 47 73 59 12 75

Rapportens tittel	Dato
Økt landbruksmakt til kommunene: Samlede erfaringer fra prosjektet "Kommunalisering Pluss "	13.9.2007
	ISSN-nr. 1503-2035
	Antall sider og vedlegg 35 og 7 s. vedlegg
Forfatter(e)	Prosjektnr.
Magnar Forbord	6171.00
	Ansvarlig sign.

Sammendrag

Overføringen av myndighet fra stat til kommune i saker etter jord-, konsesjons- og skogbrukslov, samt om tildeling av midler til Spesielle miljøtiltak i landbruket (SMIL) og Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) i 2004 videreførte en politikk siden 1980-årene med desentralisering innen landbruksforvaltningen. Målene med reformen var bl.a. revitalisering av lokaldemokratiet, større lokalpolitisk engasjement omkring landbruk, og mer målrettet bruk av virkemidlene for å fremme bygde- og næringsutvikling. Prosjektet Kommunalisering Pluss har fulgt reformen siden starten. Denne rapporten sammenfatter funn og erfaringer og oppsummerer tidligere rapporter fra prosjektet. Reformen har blitt godt mottatt av de fleste berørte aktørgrupper, inkludert kommunene. I de fleste kommuner har en fått mange av de effekter som en ønsket. Landbruk og bosetting i bygdene har i større grad blitt satt på det kommunale sakskartet, og virkemidlene brukes i større grad slik at lokal kunnskap og ressurser kommer til sin rett. Hvorvidt kommunen utnytter mulighetene som ligger i reformen beror nødvendigvis ikke på fysiske landbruksressurser i kommunen, men like mye samspillet mellom politikere, faglige medarbeidere, næringsutøvere og innbyggere. Læringsverkstedene på prosjektet viser at det er svært verdifullt med et tilrettelagt opplegg for erfaringsutveksling mellom kommuner og berørte aktørgrupper. Dette gir idéer og oppdatert kunnskap og bidrar til nettverksbygging. Prosjektet har vist utfordringer knyttet til å få uttrykt mer "myke" effekter av reformen knyttet til bosted og livsmiljø. Lite innsats var gjort på dette feltet tidligere, og det trengs mer arbeid for å få frem gode indikatorer. Hvis en skal sette fingeren på noe er det manglende holdning til regler innen konsesjonsloven og jordloven i noen kommuner. Problemet synes å være mer fremtredende i noen fylker enn i andre. De fleste fylker opplever imidlertid ikke at rettssikkerheten blir dårligere ivaretatt etter reformen. Alt tatt i betraktning har reformen gitt gode effekter og blitt godt mottatt i kommunene. Mange av målene er nådd, men rettssikkerhet må vies mer oppmerksomhet i enkelte kommuner.

Stikkord (norsk og engelsk)

Landbruk; myndighetsoverføring; kommuner; virkninger; Norge

Agriculture; transfer of authority; local government; effects; Norway

Forord

1. januar 2004 fikk kommunene økt myndighet til å ta beslutninger i lovsaker og til å tildele økonomiske midler på landbruksområdet. Forskningsprosjektet "Kommunalisering Pluss" ved Norsk senter for bygdeforskning har fulgt denne reformen siden starten. Dette er blitt gjort på ulike måter, "proaktivt" ved å arrangere og prøve ut konseptet læringsverksted i utvalgte kommuner og for utvalgte deltakere, "reaktivt" ved å innhente og analysere data om virkninger av reformen i en del kommuner, fylker og på landsbasis. På grunnlag av dette har det tidligere vært utgitt tre rapporter og ett notat på prosjektet:

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 rettsikkerheten?* Rapport 10/06. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.

Forbord, M. og F. E. Holm (2007): *Økt kommunal myndighet i landbruket: Effekter på bygdeutvikling, næringsutvikling og lokal politikk*. Rapport 2/07. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.

Forbord, M. og F. E. Holm (2007): *Utprøving av læringsverksted for lokal landbruks- og samfunnsutvikling. Noen erfaringer og betraktninger*. Notat nr. 3/07. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.

Imidlertid er det noen sider ved reformen som ikke dekkes eller dekkes ufullstendig i disse publikasjonene. Dette gjelder bl.a. rettsikkerheten i "ja-saker", næringsorganisasjonenes syn på reformen, samt arbeidet med å utvikle indikatorer for bosted og livsmiljø. Formålet med denne siste rapporten på prosjektet er å rette på dette og gjøre en samlet vurdering av reformen og erfaringene fra prosjektet. Jeg takker de informanter som stilte opp til intervjuer for ulike deler av denne rapporten.

I prosjektet har vi hatt stor nytte av samarbeid med kommunene Åfjord, Midtre Gauldal, Selbu og Skaun. Vi takker også for samarbeid

med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, avdeling for landbruk og bygdeutvikling.

Vi retter også en takk til fylkesmannens landbruksavdelinger i Troms, Sogn og Fjordane og Vestfold for medvirkningen på prosjektet, samt Kommunenes Sentralforbund, Innovasjon Norge og Statens landbruksforvaltning. Vi retter en takk til Landbruks- og matdepartementet for finansiering av prosjektet.

For øvrig vises til vedlegg med fortegnelse over personer og institusjoner som har deltatt på læringsverkstedene, samt program og deltakerliste på prosjektets konferanse i Stjørdal 19.1.2007. De fleste innlegg på konferansen er lagt ut på prosjektets hjemmeside: <http://www.bygdeforskning.no/prosjekter/Kommpluss>.

Jeg takker mine kolleger Frank Egil Holm og Reidar Almås for synspunkter på et utkast til denne rapporten og Torill Meistad for godt samarbeid underveis i prosjektet (frem til 1.1.2007). Arild Blekesaune ved Bygdeforskning har lest kvalitetskontroll og gitt forslag til forbedringer i rapporten.

Trondheim, 13. september 2007

Magnar Forbord
prosjektleder

Innhold

<i>Forord</i>	1
<i>Innhold</i>	3
<i>Innledning</i>	5
Mål med prosjektet	6
Noen resultater	7
Effekter	7
Læringsverksted.....	9
Nærmere om enkelte problemstillinger.....	10
<i>”Næringas” syn på reformen</i>	11
Holdning til lokal styring.....	12
Tilnærming til reformen	13
Fagkompetanse i kommunen et vesentlig punkt	14
Bedre utnyttelse av lokal kunnskap.....	14
Juridiske virkemidler.....	14
Økonomiske virkemidler	16
Konklusjon.....	18
<i>Rettsikkerheten i ”ja-saker”</i>	18
Konklusjon.....	25
<i>Arbeid med indikatorer – bosted og livsmiljø</i>	25
Konklusjon.....	29
<i>Samlet vurdering av reformen og prosjektet</i>	30
<i>Videre problemstillinger – noen forslag</i>	33
<i>Referanser</i>	34
<i>Vedlegg 1: Liste over deltakere på læringsverkstedene i prosjektet</i>	36
<i>Vedlegg 2: Program for konferanse 19.1.2007</i>	38
<i>Vedlegg 3: Deltakere på konferansen 19.1.2007</i>	39

Innledning

På mange måter kan vi si at høydepunktet for sentral styring av landbruket og beslutninger om landbrukspolitikken var omkring 1980 etter at opptrappingsvedtaket og jamstillingen i landbruket hadde virket noen år og de lokale landbrukskontorene var gjort statlige. Etter dette har det vært en gradvis omlegging til mer regional og lokal styring i landbruket. Et vesentlig steg i denne omleggingen var når de lokale landbrukskontorene ble gjort kommunale i 1994, og staten mistet sin instruksjonsrett over kontorene (St.meld. nr. 40 1991-1992, Almås 2002).

Slik sett kan vi si at reformen i 2004 hvor kommunene fikk myndighet til å avgjøre saker etter jordloven, konsesjonsloven og skogbruksloven, og til å tildele midler til Spesielle miljøtiltak i landbruket (SMIL) og Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK), ikke representerte et grunnleggende skifte av retning, men snarere et ytterligere steg i en allerede vedtatt retning. Likevel skal en ikke undervurdere reformen og dens betydning. Det var viktige virkemidler som her ”skiftet eier”. Gjennom den har lokale politikere fått mulighet til og måttet ta ansvar i viktige landbrukssaker som tidligere ble avgjort av fylkeslandbruksstyret og fylkesmannen, d.v.s. statlige organer. I tillegg fikk den lokale landbruksforvaltningen tilført mer ressurser gjennom reformen. Dette er også et viktig moment å ha med seg.

Gjennom prosjektet Kommunalisering Pluss 2004-2007 har vi samlet data og gjort analyser av hva denne reformen har betydd, både ”på godt og vondt”. Målene med reformen har vært formulert i flere offentlige dokumenter (St.meld. nr. 31 2000-2001, St.meld. nr. 19 2001-2002, Landbruksdepartementet 2003) og kan sammenfattes slik:

- revitalisering av lokaldemokratiet
- større lokalpolitisk engasjement omkring landbruk
- bedre utnytting av lokal kunnskap
- økt bruk av landbruksvirkemidler til lokal samfunnsutvikling
- tettere kopling landbruk og annen nærings- og miljøpolitikk

Dette viser tydelig at det var politiske målsettinger knyttet til reformen. Men vi ser også at målene var knyttet til ressursutnyttelse og kunnskap. Mer spesifikt hadde Landbruksdepartementet¹ forhåpninger om at reformen skulle bidra til næringsutvikling og bygdeutvikling (Landbruksdepartementet 2004).

Mål med prosjektet

For prosjektet har hovedformålet vært:

å se på om økt myndighet og et utvidet handlingsrom for kommunene fører til en virkemiddelhåndtering som på en bedre måte ivaretar de lokale utfordringene på landbruksområdet.

Dette har vært forsøkt belyst gjennom arbeid med flere problemstillinger på prosjektet:

- 1 Hvilken effekt har overføringen av ansvar for de nevnte økonomiske og juridiske virkemidlene på nasjonal/regional/lokal måloppnåelse?
 - kommunalt ansvar
 - o prosess og involvering
 - o rolle som landbrukspolitisk aktør
 - o helhetlig virkemiddelbruk
 - o forskjeller mellom kommunene
 - samhandling mellom kommuner og mellom forvaltningsnivå
 - fremmere og hemmere for god måloppnåelse
 - nærhet til bruker – positivt eller negativt
 - rettssikkerhet
- 2 Hvilke ikke-materielle forhold (indikatorer) påvirker måloppnåelsen? Hvordan kan vi identifisere og eksplisitt uttrykke slike ikke-materielle forhold?

¹ Landbruksdepartementet skiftet navn til Landbruks- og matdepartementet 1. oktober 2004.

- 3 Fungerer læringsverkstedene som gode arenaer for formidling av kunnskap mellom aktuelle aktører i arbeidet med myndighetsoverføring? Har læringsverkstedene den effekten man ønsker? Er offentlig forvaltning lærende organisasjoner? Greier vi å snu dårlige prosesser til gode? Hvordan lærer organisasjoner?

Noen resultater

Effekter

Problemstilling 1 og spørsmålene der, unntatt punktet om rettssikkerhet, ble belyst i en rapport i 2005 (Forbord et al. 2005). Denne baserte seg på en case-analyse av seks kommuner i fire fylker. Undersøkelsen viste, ikke overraskende, betydelig variasjon m.h.t. landbrukets plass og betydning i kommunene, ressurstilgangen og hvilken tilnærming kommunene hadde til landbruk. Jevnt over hadde reformen gjort kommunene mer aktive i forhold til landbruk, men likevel var det forskjell m.h.t. *hvor* aktive kommunene var m.h.t. å utnytte de mulighetene som ligger i reformen og det lokale landbruket. Noen kommuner syntes å være proaktive, mens andre var mer reaktive. Dette hadde nødvendigvis ikke noe med hvor mye landbruksressurser det var i kommunen, men like mye hvordan sentrale aktører involverte seg og om det var et godt samspill mellom aktører i næringa, fagkompetansen i kommunen og politikerne. Det var nødvendigvis heller ikke slik at bygdekommuner var mer aktive enn mer sentrale kommuner. I alle kommunene hadde imidlertid reformen gitt bedre muligheter for å *se landbruket i sammenheng med andre oppgaver* i kommunen og mer *samordnet og helhetlig virkemiddelbruk*. Som vi har sett var dette noen av målsettingene med reformen.

Denne undersøkelsen ga forholdsvis detaljerte opplysninger om situasjonen i noen kommuner. Det var et ønske om å få opplysninger om effekter av reformen mer ”bredt” på landsbasis. En spørreundersøkelse ble derfor gjennomført høsten 2006 i alle landets kommuner (Forbord og Holm 2007b). I omlag 70 % av kommunene svarte ordfører, rådmann

eller begge. Undersøkelsen viste klare effekter av reformen i et flertall av kommunene. Lokale politikere engasjerer seg jevnt over mer i landbrukssaker, og kommunene opplever at de er blitt viktigere landbrukspolitiske aktører. Det har blitt mer samhandling mellom kommunen og bøndene. Kommunene oppgir at det å kunne avgjøre delingssaker er viktig for å kunne få etablert attraktive tomter utenom tettstedene, noe som er viktig i bygdeutviklingen. Det er også viktig å kunne avgjøre omdisponeringssaker etter jordloven for å få til ny landbruksbasert næring på gårdene. Høyest verdsettes likevel de økte mulighetene til å bruke lokal kunnskap som følge av reformen. Funnene og grunnlaget for dem er nærmere beskrevet i rapporten Forbord og Holm (2007b), og vi viser til denne for detaljer. Hovedinntrykket er at reformen for de fleste kommuner sitt vedkommende fortøner seg som positiv og at den representerer en forbedring.

En bekymring i forkant av reformen var konsekvensene for *rettssikkerheten*. Dette er en delproblemstilling under problemstilling 1. Ville saksbehandlingen bli tilfredsstillende, og ville kommunene klare å holde seg til reglene (lover og forskrifter) når saker skulle avgjøres? I 2006 gjorde vi en undersøkelse av klagesaker til fylkeslandbruksstyret i fire fylker, samt til Sivilombudsmannen. I førstnevnte fikk vi en mulighet til å undersøke saksbehandlingen, men også i noen grad regelbindingen. I sistnevnte var det først og fremst saksbehandlingen vi hadde mulighet til å undersøke. Undersøkelsen viste at rettssikkerheten i stor grad var tilfredsstillende. For detaljer viser vi til rapporten Forbord og Meistad (2006).

Problemstilling 2 og 3, h.h.v. indikatorer og læringsverksted, er av en litt annen karakter enn problemstilling 1. Det er her mer snakk om utviklingsarbeid og utprøvingsarbeid enn undersøkelse av sammenhenger.

Læringsverksted

Når det gjelder *læringsverksted* ble det arrangert tre slike på prosjektet med ca. 35 deltakere på hver (Forbord og Holm 2007a). Verktøyet læringsverksted er inspirert av bl.a. konseptet dialogkonferanser (Shotter og Gustavsen 1999). Poenget er at en kan få til utvikling, læring og økt forståelse på et område ved å legge til rette for utveksling og drøfting av erfaringer mellom ulike berørte aktører og aktørgrupper. Det kan brukes i løsning av konflikter, men også til å komme videre og bli bedre på et område. I vårt tilfelle gjaldt det ikke så mye å løse konflikter, men, i samhandling med andre, å utvikle seg og bli bedre, i dette tilfellet m.h.t. å utnytte muligheter i kjølvannet av økt myndighet og ressurser til kommunene på landbruksområdet. Det vises til notat (Forbord og Holm 2007a) for beskrivelse av opplegg, gjennomføring og utbytte av læringsverksted som metode. Konklusjonen gjengis her:

”Vi hadde på forhånd laget en relativt tydelig beskrivelse av hvordan et opplegg med læringsverksteder skulle gjennomføres. Vi fulgte planene ganske nøye og justerte ikke veldig mye på det overordnede opplegget underveis. Innholdet derimot ble i større grad til underveis, delvis i dialog med deltakerne [som bl.a. var landbruksfaglige medarbeidere, politikere og næringsrepresentanter i fire kommuner i et fylke]. I det store og hele ble læringsverkstedene slik vi arrangerte dem, godt mottatt av deltakerne. Etter egen vurdering utviklet de seg faglig på det aktuelle feltet – landbruk og bygdeutvikling – og knyttet personlige kontakter på tvers av institusjonelle grenser (bygde nettverk). Viktige ”tekniske” nyvinninger som deltakerne tok positivt i mot, var ”kafédebatt” og ”intervjuer for åpen scene”. Disse ble oppfattet som ”sprekere” enn ordinære innlegg. Største savn på verkstedene var mangelfull deltakelse fra lokalpolitikere (spesielt ordførere). Noen syntes at innholdet på verkstedene var litt for omfattende og at det kunne bli litt for hektisk noen ganger.

Konklusjonen må like fullt bli at et opplegg for læringsverksted slik som skissert er egnet til å gi læring og knytte kontakter på et felt, i dette tilfelle landbruk og bygdeutvikling. På den andre siden er det muligheter til forbedring, bl.a. tiltak for å øke deltakelsen fra viktige aktørtyper. I en praktisk

situasjon kunne kompleksiteten i opplegget, bl.a. omfanget av ulike deltakere og antall innslag, reduseres. [...] Det at en uavhengig institusjon, slik som i dette tilfellet et forskningscenter (Bygdeforskning), leder verkstedet kan bidra til åpnere debatt, samt at en får hjelp til å beskrive og vurdere opplegget. Dette er likevel ingen forutsetning for å anvende læringsverksted som praktisk verktøy. På basis av den utprøvingen som vi har gjort, er vi ikke i tvil om at dette verktøyet kan bidra både til å løfte diskusjonene i en kommune, identifisere mulighetsområder og stimulere samarbeid innen så vel som mellom kommuner. Det kan også bidra til å tydeliggjøre rollene mellom ulike forvaltningsnivåer og behovet for spesialkompetanse.”

Samlet kan en derfor si at læringsverkstedene slik de ble arrangert fungerte godt som arenaer for formidling og vurdering av kunnskap mellom aktører berørt av reformen (jf. problemstilling 3). Læringsverkstedene hadde tydelig effekt for deltakerne og viste at medarbeidere i landbruksforvaltningen er i stand til å lære, samt å lære bort. Det må sies at deltakerne hadde betydelig kunnskap på det aktuelle feltet også før læringsverkstedene begynte, og dette bidro til det gode utbyttet. Ikke bare deltakere fra kommunene, men også Fylkesmannen uttrykte at læringsverkstedene på prosjektet ga mye utbytte. I en praktisk situasjon kan opplegget med læringsverksted forenkles noe for å spare ressurser bl.a. til forberedelser. Ved å velge nabokommuner burde det også være bedre muligheter for å få med lokalpolitikere.

Nærmere om enkelte problemstillinger

De nevnte fire studiene danner grunnlag for å trekke konklusjoner om reformen etter tre års virketid, samt måter kommunene kan øke utbyttet av den. Det er imidlertid tre forhold som ikke dekkes i disse studiene. To gjelder problemstilling 1 og en angår problemstilling 2. I forhold til problemstilling 1 er det at *næringsutøverne* ikke ”kom til orde” i spørreundersøkelsen i 2006. For det andre er det mangelen på undersøkelse av *rettssikkerheten i ”ja-saker”*. I de etterfølgende to kapitler gjennomgår vi noen data som gir supplerende opplysninger om

disse to forholdene. I kapitlet deretter beskrives arbeidet med å utvikle *indikatorer på bosted og livsmiljø*, jf. problemstilling 2. Til slutt foretar vi en samlet vurdering av reformen og prosjektet og antyder noen problemstillinger for videre arbeid.

”Næringas” syn på reformen

Reformen hadde i utgangspunktet hovedsakelig et politisk formål. Det var, som vi har sett viktig å få kommunene mer engasjert i landbruk og landbrukspolitikk. Det er derfor ikke så rart at de fleste informantene som vi har intervjuet gjennom prosjektet har tilknytning til kommunen, enten som politikere eller ansatt i rådmannens stab. På den andre siden er reformen sterkt knyttet til en næring, landbruksnæringa, og dermed har aktører i denne næringa også interesser knyttet til reformen. Det er et interessant spørsmål hvorvidt ”næringa” opplever reformen på samme måte som ordførere og rådmenn og om dens interesser sammenfaller med målene for reformen. Vi har i en tidligere undersøkelse på prosjektet vist at de fleste ordførere og rådmenn både i by- og bygdekommuner opplever reformen som god (Forbord og Holm 2007b). Opplever ”næringa” det på samme måte eller har de andre erfaringer med reformen?

Vi bruker ”næring” i hermetegn her fordi landbruksnæringa består av mange og ulike aktører. Dels er det utøverne, dels er det organisasjonene som representerer dem. Dels er det snakk om flere organisasjoner, og det er flere nivåer. Så når en sier næringa kan det være alt fra lederen i Norges Bondelag, en fylkesleder i Norsk Bonde- og Småbrukarlag, til et styremedlem i skogeierlaget i en kommune, til en enkelt bonde lokalt. Alle disse kan ha oppfatninger, til dels ulike, om reformen. Intervjuer med og uttalelser fra noen representanter for næringa i ulike organisasjoner, på ulike nivåer og i ulike deler av landet i årene 2004-2007 gir visse holdepunkter.

Holdning til lokal styring

Faglagene i landbruket (Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Skogeierforbund) var ikke pådrivere for reformen. De har ytret seg lite offentlig om reformen. Dette betyr ikke at disse organisasjonene var i mot delegering av oppgaver til kommunene på landbruksområdet eller at de ikke var interesserte i reformen. Tvert i mot så en at delegering av makt kunne være i tråd med grunnleggende verdier i egen organisasjon. Utdrag av intervju med generalsekretæren i Norsk Bonde- og Småbrukarlag høsten 2004 kan illustrere:²

Intervjuer: Hvordan ser du på at kommunene nå får større makt i landbruksspørsmål?

Gen.sekr.: Sett ut i fra grunntanken til Småbrukarlaget, så er det positivt. Lokaldemokratiet bør få virke. Men vi har stilt spørsmål ved i noen sammenhenger om kanskje prosessen med å overføre myndigheten har gått vel fort. I hvert fall det som gjelder økonomi, midler framforhandlet i en sentral jordbruksavtale, så har jo organisasjonene hatt et ganske strengt syn. De kriteriene som en vart enige om på sentralt hold skulle gjelde over hele landet. [Når det gjelder kommunene så] var [de] tidligere rene saksbehandlere. Nå kan det bli større engasjement om disse sakene både i befolkningen og kanskje i de politiske partiene i ei bygd. Eller faglagene for den del. At folk liksom tar hele sakskomplekset mer på alvor.

En var altså positive til tanken bak reformen og noen av dens mulige virkninger. Bekymring var knyttet til ulikhet i kriterier for tildeling av nasjonale økonomiske virkemidler som organisasjonene hadde vært med på å forhandle frem. Når det gjelder delegering av juridiske virkemidler så virker det ikke som organisasjonene var like bekymret. Norges Bondelag støttet for eksempel Landbruksdepartementets utprøving av overføring av myndighet til kommunene i konsesjonssaker i 1999.³

² Intervjuet ble gjort 29.9.2004

³ Telefonintervju med leder av juridisk avdeling i Norges Bondelag 31.10.2006.

Tilnærming til reformen

Når det ble klart at reformen ville bli innført, inntok faglagene en aktiv holdning. Bl.a. medvirket en til gjennom jordbruksoppkjøret at det ble krav om lokal tiltaksstrategi for SMIL- og NMSK-midlene og at lokale faglag her skulle delta i utarbeidelsen. En kan si at dette løste noe av problemet med ulikhet i tildelingskriterier. Derneft synes det som lokale faglag ble oppmuntret til å være aktive i forhold til egen kommune på landbruksområdet. Lokale faglag synes å ha sett ”tegningen”: *”Før reformen påvirket Bondelaget på nasjonalt plan og fylkesplan. Nå er det blitt mye viktigere å påvirke lokalt. Dette blir en ny, viktig oppgave for det lokale Bondelaget fremover.”* (Leder i lokalt Bondelag i Sør-Trøndelag, intervju oktober 2004).

Lokale faglag ønsket å bli hørt og tatt med når saker skulle behandles. Politikerne ser til en viss grad ut til å være lydhøre for organisasjonenes rett til medvirkning. I tillegg innser de at representantene for næringa sitter inne med viktig kompetanse. Lederen i utvalget som behandler landbrukssaker i en kommune i Nord-Norge sa i et gruppeintervju i august 2005 hvor bl.a. lederen i det lokale Bondelaget også deltok:

Enig med lederen i Bondelaget at representasjonen av landbrukskunnskapen i det politiske utvalget er for dårlig. Det må vi gjøre noe med og kanskje inkludere f.eks. Bondelaget som høringsinstans.

I samme intervju deltok lederen for den lokale næringspolitiske foreningen i kommunen. Han så det som vesentlig for utviklingsarbeidet i kommunen at landbrukets lokale organisasjoner og kommunen samspilte tett:

Enig i at det er store utfordringer knyttet til utviklingsarbeid, og det blir viktig at f.eks. leder i Bondelaget tar mange arbeidslunser med planavdelingen og tilreisende for at næringen skal bli representert i utviklingen.

Fagkompetanse i kommunen et vesentlig punkt

Næringa oppfatter kompetanse hos lokal landbruksforvaltning som avgjørende. Dette oppleves som en forutsetning bl.a. for forsvarlig saksbehandling. Følgende ordveksling mellom rådmann og leder i ovennevnte lokale næringspolitiske forening kan illustrere:

Rådmann: At beslutningene er flyttet nærmere de det angår er uproblematisk. Vi opplever at administrasjonen vokser med denne økte beslutningsmyndigheten. Men vi er jo nødt til å ha fagfolk. Vi har både gamle ringrever og nyansatte som til sammen gir en god ballast.

Leder næringspolitisk forening: Opplever vel heller ikke den store endringen med hensyn til delaktighet i prosessene etter reformen. Vi opplever jo at vi sitter nærmere de som bestemmer, og sånn sett prøver kanskje organisasjonene å påvirke.

Bedre utnyttelse av lokal kunnskap

I likhet med ordførerne og rådmennene opplever næringa at den lokale kunnskapen og lokaldemokratiet kommer mer til sin rett etter reformen. Dette ansees av næringa lokalt som en bra utvikling. F.eks. sier leder i en lokal næringspolitisk forening: *"Enig i [at lokaldemokratiet nå kommer mer frem]. Satt i driftsutvalget før, og der var det vanskelig å komme utenfor Fylkesmannens paragrafrytteri. F.eks. 100-metersbeltet."* Denne uttalelsen viser også noe annet: At i den grad kommunen ikke opplever å ha handlingsrom på landbruksområdet kan det skyldes institusjoner utenom landbruket, i dette tilfellet Fylkesmannens miljøvern avdeling.

Juridiske virkemidler

Næringa har både positive og negative opplevelser m.h.t. lokal forvaltning av de juridiske virkemidlene. Næringa reagerer noen ganger

på at politikerne går mot saksbehandlernes forslag. En opplever at dette går på tvers av landbruksnæringas interesser:

Rådmann: Det er jo en del av samfunnsutviklingen at det er press på landbruksarealer. Er dere i bondeorganisasjonene redd for at reformen skal medføre ekstra press på arealene ettersom politisk utvalg mangler landbrukskompetanse?

Leder lokalt Bondelag: Ja, vi har jo noen saker der politikerne har gått i mot saksbehandlernes innstilling, f.eks. hyttebygging nær dyrka mark ... Jorda har blitt mer verdifull for hytteformål enn som leiejord for naboen. Her må planverket og saksbehandlingen ta hensyn.

Leder lokal næringspolitisk forening: Man skal jo uansett være forsiktig med å fradele i forhold til jordloven. I en eventuell landbruksplan bør man i tillegg reflektere over de bruksnedleggelse som har vært. Man bør være strengere i enkelte tette jordbruksområder, men slippe opp i en del LNF-områder der trykket ikke er så stort.

Graden og omfanget av konflikter m.h.t. bruk av dyrka jord og landbruksarealer varierer mellom fylker og typer kommuner. F.eks. er lokale faglag i presskommunen Sola i Rogaland svært kritiske til vedtak som kommunepolitikerne har gjort når det gjelder arealdisponering (Bondebladet 2006). Norges Bondelag er også svært opptatt av at matjorda må sikres, men praktiseringen av jordloven må ikke være så restriktiv at det hindrer ny landbruksbasert næringsvirksomhet. På den andre siden, i den grad areal skal brukes til ny næringsvirksomhet i landbruket bør dette helst være utmarksareal:

... areal må kunne disponeres til det [golf eller annen type utradisjonell virksomhet]. Men vi må ikke bruke den beste matjorda til den slags. ... Men når det er sagt, så er det klart at ... det [er] viktig at en har både virkemidler og tiltak som kan fange opp interessen for å utvikle en

næring på gården sin som er noe forskjellig i forhold til det som har vært tradisjon. Da snakker ikke jeg om å legge jorda i et eller annet så du ikke kan bruke det til matjord, altså. Men det handler ikke minst om utmarksressursene ... og om å selge Grønn omsorg. Det handler om å utvikle mat og mattradisjoner, altså spesialiteter. (Generalsekretær i Norges Bondelag, intervju 30.9.2004).

Økonomiske virkemidler

Når det gjelder de økonomiske virkemidlene er næringas erfaringer med reformen gode: ”Positive erfaringer med NMSK. Reformen fremmer samarbeid... innad i kommunen og mellom kommuner” (leder i lokalt skogeierlag, Trøndelag, læringsverksted 2006). ”SMIL-ordningen er en berikelse for det årlige arbeidet.” (Fylkesleder i Norsk Bonde- og Småbrukarlag, læringsverksted mars 2006). En opplever overgangen fra statlig til kommunal styring som stor og for det meste positiv:

Stor overgang fra et regime hvor tilskuddssatser og kriterier for tilskudd ble fastsatt av stat og fylke. Lokale faglag må ha en strategi for bruken av midlene. [Det er i kommunen blitt] tettere samarbeid om bruken av midlene mellom politikere, landbruksforvaltning og faglag. (Leder i lokalt skogeierlag i Sør-Trøndelag, fra innlegg på konferanse om kommuner og landbruk, 19.1.2007).

Reformen har ført til at faglagene i denne kommunen har utarbeidet mål for bruken av SMIL- og NMSK-midlene, bl.a. at midlene skal pløyes inn i næringa og ikke brukes til andre formål, og at det skal være fleksibilitet mellom jord og skog. Det er dannet et landbruksråd i kommunen – fast møteplass for faglag, politikere og administrasjon, og faglagene er med på å utarbeide landbruksplan og kommer med innspill til kommunens arealplan. En har i samarbeid med nabokommuner kommet fram til felles kriterier for bruk av NMSK-midlene. En av fordelene med kommunal myndighet er at det er lett å omprioritere midler gjennom året, for eksempel hvis det skulle ”dukke opp” en hogstmaskin. Gode prosjekter lokalt ser ikke ut til å være noen mangelvare.

En av grunnene til at næringa er såpass fornøyd med lokal forvaltning av de økonomiske virkemidlene er at tildeling av midlene baseres på en lokal tiltaksstrategi hvor de lokale faglagene har kunnet påvirke. Det kan være ulike interesser og konflikter m.h.t. hvordan midlene skal prioriteres. Disse konfliktene må reguleres på en eller annen måte. Tidligere ble prioriteringen foretatt på fylkesplan av Fylkesmannen ofte i samråd med faglag på fylkesnivå (Forbord et al. 2005). Etter reformen kan en i større grad avdekke ikke bare lokale interesser, men også muligheter for god bruk av midlene og aktører som kan bidra: *”SMIL-planen ble presentert på et møte med faglagene. Det ble konflikter, temperatur og engasjement.”* (Landbrukssjef i kommune i Trøndelag, intervju oktober 2004). *”... organisasjonene satte veldig stor pris på disse møtene [om utarbeidelse av lokal tiltaksstrategi].”* (Jordbrukskonsulent i kommune på Vestlandet, intervju juni 2005).

Et mulig problem kan være at reformen ikke omfatter økonomiske midler til jordbruksbasert næringsutvikling i samme grad som skogbruksbasert næringsutvikling. SMIL-midlene er i utgangspunktet tenkt til miljø- og til dels kulturformål. NMSK har en mye klarere åpning for næringstiltak. Nå finnes det riktignok andre ordninger, men det kunne være en tanke å ha lokale ”Nærings- og miljømidler i jordbruk” på samme måte som i skogbruk. Slike lokale midler kunne vært brukt i utviklingen av f.eks. Grønn Omsorg:

[Grønn omsorg] er absolutt noe som jeg tror det kan være behov for. ... Jeg tror også at du må forandre tankegangen til bonden også. At ... arbeidsdagen din kan være veldig mye verdt for andre. [Og det kan være verdifullt for bonden også] for mange er jo kanskje alene og går og stuller hele dagen. (Leder i lokalt Bondelag og tidligere utøver av Grønn Omsorg i kommune i Nord-Norge, intervju august 2005).

Poenget er at dette tilbudet måtte oppgis fordi kommunen ikke hadde råd til å betale for det. Nå er det ikke sikkert at dette tilbudet hadde blitt reddet med lokale jordbruksmidler, men det kunne ha vært et bidrag. Et annet eksempel på lokal næringsutvikling knyttet til jordbruk og hvor lokale midler kunne vært en stimulans, er gårdsturisme.

Konklusjon

Næringsorganisasjonene i landbruket var ikke pådrivere for, men heller ikke prinsipielt i mot delegering av myndighet til kommunene i landbrukssaker. Reformen samsvarte til dels med organisasjonenes grunnsyn, men organisasjonene stilte krav til spilleregler for lokal bruk av de økonomiske virkemidlene. Lokal tiltaksstrategi imøtekom noe av dette kravet. Næringsaktører og -representanter lokalt har med noen unntak gode erfaringer med reformen. En opplever at den lokale kunnskapen og det lokale politiske engasjementet kommer mer til sin rett. En setter pris på økt samhandling med politikere og administrasjon lokalt i landbruksspørsmål. Det kan være noe divergerende syn mellom lokale landbruksinteresser og lokale politikere i juridiske saker, f.eks. om deling, omdisponering og fritak fra boplikt. Her kan en ha inntrykk av at faglag og saksbehandlere noen ganger er mer ”på lag” enn faglag og lokale politikere. I noen kommuner hvor det er utbyggingspress kommer denne konflikten svært klart til uttrykk, mens den i andre kommuner i liten grad er til stede. Men slike interessemotsetninger kunne det også vært hvis reformen ikke var blitt innført og fylkeslandbruksstyret hadde avgjort sakene. Lokal forvaltning av de økonomiske virkemidlene erfares som utbytterikt både av jordbruks- og skogbruksorganisasjoner lokalt. Faglagenes positive erfaringer med reformen betinges imidlertid av to forhold. Det ene er kompetente og samarbeidsinnstilte medarbeidere i den lokale landbruksforvaltningen. Det andre er utarbeidelse av lokale tiltaksstrategier for de økonomiske virkemidlene.

Rettsikkerheten i ”ja-saker”

Rettsikkerhet dreier seg om to forhold. Saksbehandlingen skal være forsvarlig og vedtak skal kunne knyttes til en regel (lov, forskrift) (Eckhoff og Smith 2006). Det siste kalles *regelbinding*. I 2006 undersøkte vi i alle kommuner klagesaker etter jordloven, konsesjonsloven og skogbruksloven til fylkeslandbruksstyret i de fire fylkene som deltok på prosjektet (Troms, Sør-Trøndelag, Sogn og

Fjordane og Vestfold) (Forbord og Meistad 2006). Disse sakene var blitt saksforberedt av Fylkesmannen, altså den instans som før reformen forberedte sakene til avgjørelse i førsteinstans, og avgjort av fylkeslandbruksstyret. Vi så her både på saksbehandling og regelbinding. I tillegg analyserte vi data om saksbehandlingen i klagesaker etter de aktuelle lovene til Sivilombudsmannen. Dette var saker som presumptivt kunne komme fra hvilket som helst sted i landet.

Hovedfunnet var at når en ser på saker som det er blitt klaget på, var saksbehandlingen i førsteinstans, altså kommunene, meget god etter reformen. Saksbehandlingen var for øvrig også meget god før reformen. Når det gjaldt de fire fylkene hadde klagesaksbehandler også få ankepunkter angående regelbindingen. Disse funnene samt det faktum at det foreligger en klagemulighet, viser at det er liten grunn til bekymring m.h.t. kommunens saksbehandling i saker som det senere blir klaget på. Det tyder også på at regelbindingen er tilfredsstillende i disse sakene, men her hadde vi altså datagrunnlag fra bare fire av landets 18 fylker.

Det ble derfor presisert i rapporten at en ikke hadde sett på saker i kommunene hvor det ikke var blitt klaget ("ja-saker"). I 96-97 % av sakene klages det ikke, og de fleste av disse må antas å være ja-saker, d.v.s. saker hvor søker får medhold. På prosjektets konferanse i Stjørdal 19. januar 2007 hevdet de juridiske rådgiverne hos to Fylkesmenn at konsekvensene for rettssikkerheten av reformen var usikre hvis en trakk inn ja-sakene (Mellemstrand 2007). To av juristene viste til flere tilfeller i sine fylker⁴ hvor "*kommunen har sagt ja til ting som ligger langt utenfor grensene for skjønn*" (op cit.). Det ble nevnt saker hvor eiendommer var blitt tillatt *delt* med henvisning bl.a. til styrket bosetting, mens man etterpå hadde gitt fritak fra *boplikt*. Det ble også vist til tilfeller der lokale politikere ikke kontrollerer prisen ved søknad om *konsesjon*. Spørsmålet var om slike erfaringer også fantes i andre fylker og eventuelt hvor utbredt de var.

⁴ Disse to fylkene var ikke blant de som deltok på prosjektet og hvor vi undersøkte klagesaker.

Å få en full oversikt over situasjonen m.h.t. rettssikkerhet i forhold til ja-saker etter de tre aktuelle lovene finnes det ikke ressurser til.⁵ En kan imidlertid gjøre noen systematiske stikkprøver for å få *et inntrykk* av om situasjonen som ble beskrevet av nevnte jurister på konferansen er vanlig eller representerer unntak.

Ja-sakene skiller seg potensielt fra nei-sakene fordi saksutreder og beslutningstaker vet at et nei i mye større grad enn et ja kan utløse en klage. Derfor vil en i hvert fall legge vekt på å utrede saker godt hvor en ender opp med forslag til avslag. Dette betyr ikke at saker som ender opp med ”ja” ikke blir godt utredet, men sjansen *kan* være noe større for at vedtakene i disse sakene ikke blir like godt begrunnet.

I de fire fylkene som deltok på prosjektet tydet ikke intervjuer og diskusjoner på læringsverksteder på et stort omfang av ja-saker som brøt med rettssikkerheten.⁶ Enkelte, bl.a. medarbeidere i kommunal landbruksforvaltning, ga riktignok uttrykk for at kommunepolitikerne enkelte ganger ”strakk seg langt” for å imøtekomme søkere, men det ble ikke fremstilt som overskridelse av reglene. Juristen hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag sa i et intervju med oss (9. mai 2006) at de hadde merket en del tilfeller i starten av reformen av at noen kommuner ikke forholdt seg til de aktuelle lovene når de gjorde vedtak. Fylkesmannen tok dette opp med kommunene, og praksisen ble bedre.

Blant de øvrige 14 fylker har vi i juni 2007 foretatt formelt telefonintervju med juridisk rådgiver hos Fylkesmannen i 8 fylker, deriblant de to som uttalte seg på konferansen.⁷ Disse 8 fylkene er ikke tilfeldig valgt, men valgt ut fra hvilken score de oppnådde i vår undersøkelse i kommunene 2006 (Forbord og Holm 2007b). Fire av fylkene (Østfold, Aust-Agder, Nord-Trøndelag og Buskerud) utmerket seg her ved at kommunene der (ordførere og rådmenn) hadde stor sans for reformen, mens de andre fire (Finnmark, Rogaland, Akershus og Vest-Agder) er de hvor kommunenes sans for reformen var minst (selv om flertallet av dem også her mente at reformen var god). De to nevnte

⁵ Vi snakker om ca. 6000 saker årlig, eller nærmere 20.000 saker i den tiden reformen har vart.

⁶ Ett av læringsverkstedene (i Selbu, september 2005) var viet lovene som reformen omfatter.

⁷ Intervjuene ble gjort 28. og 29. juni 2007.

fylkene hvor en var i tvil om rettssikkerheten var god, er blant de fire siste.⁸

De åtte intervjuene tyder på at det er forskjell mellom fylkene m.h.t. regelbinding i ja-saker. Denne forskjellen faller sammen med ulikhet i kommunene når det gjelder syn på reformen. I de fire fylkene hvor kommunene har stor sans for reformen, har Fylkesmannens jurist ikke inntrykk av at regelbindingen i ja-saker er dårlig. Dårlig regelbinding kan forekomme, men det er unntaksvis. I de fire fylkene hvor kommunenes sans for reformen var mindre god, har informanten kritiske bemerkninger angående regelbindingen etter reformen.

Hos juristene i de fire førstnevnte fylkene er det utsagn som: ”rettssikkerheten er tilfredsstillende”, ”rettssikkerheten er ikke vesentlig forandret og en tråkket feil tidligere også”, og ”det er ikke blitt noen svekkelse av rettssikkerheten”. Det er klagesaker, men få blir omgjort, og saksbehandlingen og kompetansen i kommunene oppleves jevnt over som tilfredsstillende. Administrasjonen i noen kommuner kan melde at det ”kan være vanskelig å få politikerne med”. Det kan da være at de ser bort fra prisrundskrivet (jf. konsesjonsloven) eller håndhever boplikten for lite. Men et fylke har også hatt en klagesak hvor kommunen var for streng m.h.t. boplikt, slik at problemet er ikke alltid at kommunen er for imøtekommende. I den grad vedtakene er ”feil” går ikke dette først og fremst på manglende rettssikkerhet for *enkeltindivider*, men at

⁸ Vi må presisere at vi tok direkte kontakt med de åtte juridiske rådgiverne hos Fylkesmannen. Mer presist, i ett av fylkene (Finnmark) hadde juristen permisjon, og vi intervjuet i stedet fylkesjordsjefen som p.t. hadde ansvaret for lovsakene. I et annet fylke (Rogaland) intervjuet vi en medarbeider som ikke hadde ansvar for lovsakene, men likevel hadde vært involvert i en del saker og hadde erfaring. Juristenes opplysninger står for deres regning og er ikke blitt sjekket med ledelsen. Dette kan anføres som en svakhet ved intervjuene. Juristene mistet oppgaver ved reformen og kan av den grunn, bevisst eller ubevisst, ha lagt vekt på saker som viser at rettssikkerheten etter reformen ikke er så bra som den burde. På den andre siden, hvis dette generelt skulle være tilfelle er det rart at ikke alle de intervjuede juristene fremstilte situasjonen som utilfredsstillende. Vi har intervjudata som viser at jurister oppfatter sin situasjon etter reformen som bedre enn før reformen, fordi de nå kan konsentrere seg om saker som er prinsipielt viktige. Dette viser at en generelt ikke kan gå ut fra at juristene hos Fylkesmannen mener at reformen har vært uheldig for deres del. Ledelsen av landbruksavdelingene hos Fylkesmannen kan også ha interesse av å fremstille reformen på den ene eller andre måte. Ideelt sett burde imidlertid intervjudataene vi bruker her ha vært presentert for kommentar fra ledelsen av landbruksavdelingen ved de respektive fylkesmannsembetene. Av tidsmessige og ressursmessige grunner har ikke dette vært mulig. Ved å være åpen om denne mulige svakheten mener vi det er forsvarlig og utbytterikt å presentere disse intervjudataene.

lokalpolitikerne ikke tar innover seg *nasjonale målsetninger* om jordvern og i noen grad prisvurdering ved konsesjon. En Fylkesmann har tatt opp to saker (en om deling og en om prisvurdering) på eget initiativ etter forvaltningslovens § 35. I ingen av sakene fikk han medhold av fylkeslandbruksstyret, d.v.s. dette organet hadde samme syn som kommunen, og det var dette organet som var primærinstans før reformen.

Det har også vært tilfeller av mangelfull begrunnelse, men dette er blitt påpekt og rettet. Ett av fylkene har undersøkt og funnet at forekomst av ubegrunnede vedtak først og fremst hadde sammenheng med dårlig kompetanse hos kommunens administrasjon og politikere og ikke med "fargen" på den politiske ledelsen i kommunen. Likevel opplever en at "blå" kommuner i gode jordbruksområder tøyser regelverket langt i.f.t. prisvurderinger ved konsesjon, selv om de nødvendigvis ikke går ut over regelverket.

De andre fire informantene som vi intervjuet er ikke like fornøyde med kommunene. Det oppleves som et stort problem at en nå vet mye mindre om saksbehandlingen i landbrukssaker i kommunene, men en får noe kjennskap gjennom "bekymringsmeldinger" fra naboer, kommunal administrasjon og lokale organisasjoner og via medieoppslag og internett. Kommunene har plikt til å offentliggjøre vedtak, men ikke saksutredningen, og denne blir fremstilt på svært varierende måter. Rettssikkerheten oppleves som veldig god når det gjelder klagesakene. Problemet og usikkerheten gjelder ja-sakene. Fristen for overprøving er også veldig kort. Alle fire informanter har eksempler på flere "tvilsomme saker" i sitt fylke der reglene om prisvurdering, boplikt og deling ikke er blitt fulgt.

Informanten fra Fylkesmannens Landbruksavdeling i Akershus sier vedkommende erfarer at problemet henger sammen med to forhold, politisk sammensetning i kommunestyret og synkende kompetanse i kommunens landbruksforvaltning. Informanten har mange ganger opplevd at i kommuner i fylket med flertall av Høyre og/eller Fremskrittspartiet har en gått ut over prisbestemmelsen i konsesjonsloven og delingsbestemmelsen i jordloven, det siste særlig ved fradeling til

kårbolig. Informanten opplever at: *”det sies ja i hytt og pine”* og at: *”det sies ja av prinsipp”*. Informanten mener at: *”dette er allment kjent”*. En kunne tenke seg at det var forskjell mellom presskommuner og andre kommuner m.h.t. det å holde seg innenfor loven også, men dette er ikke tilfellet. Informanten sier likevel at det: *”... ikke er helt Texas i [fylket]. Det finnes også flinke kommuner, men overføringen av myndighet har ikke gjort det bedre. Fylkesmannen burde få bedre mulighet til innsyn i kommunens saksutredninger”*.

Noen av de samme tendenser uttrykkes av informanten i Vest-Agder. Vedkommende opplever en nedgang i antall klager, og fra noen kommuner kommer det aldri klager. Dette oppleves av juristen som bekymringsfullt. Kunnskap om tvilsomme saker kommer Fylkesmannen for øre tilfeldig, og når han ser på saken viser det seg at det for eksempel sies ja av prinsipp. ”Det to parter er blitt enige om, skal ikke en offentlig instans røre ved” oppleves å være mottoet. ”Det sies ja over en lav sko”. M.a.o. er det ingen henvisning til lov, og da er prinsippet om regelbinding brutt. Dette kan gjelde i konsesjonssaker og i delingssaker. Vedkommende jurist mener at problemet skyldes manglende kompetanse i kommunenes landbruksforvaltning og at det er snakk om kompliserte regelverk. Ofte har søker i tillegg koblet en advokat på saken. Og si ja vil si at kommunen kan ”slippe unna” med lite saksbehandling. Noen kommuner i fylket er på den annen side veldig dyktige, men disse utgjør et mindretall. ”Problemet” er at det også er disse som i størst grad spør Fylkesmannen om råd, ikke de kommunene som trenger det mest. Fylkesmannens jurist hadde flere henvendelser fra kommunene før reformen enn etter reformen. Vedkommende opplever også at kommunene var dyktigere like etter reformen enn nå tre år etter reformen.

Alt dette fører til forskjellsbehandling mellom kommuner. Det er ingen *individer* som direkte lider overlast, men det er blitt større forskjell mellom kommuner etter reformen, og noe av denne forskjellen kan ikke begrunnes saklig. I ett fylke (Finnmark) opplever en også at det i noen (få) kommuner ikke foreligger skriftlige saksutredninger i forkant av

vedtak. En har flere eksempler på at det ikke er gjort vurderinger av drifts- og miljømessige ulemper i delings- og omdisponeringssaker slik jordloven krever, for eksempel i saker om hyttetomter. *”En er ikke så opptatt av det som står i loven”*. Fylkesmannen driver opplæring, men også her er det de kommunene som har dårligst kompetanse som ikke møter opp. Det største problemet sett fra Fylkesmannens side i disse fylkene er det å ha lite kunnskap om hva som foregår i kommunene. En kunne ha tenkt seg en ordning der sammendrag av sakene og vedtak ble gjort tilgjengelig offentlig på en noenlunde ensartet måte. Dette er nylig blitt tatt opp med Statens landbruksforvaltning og Landbruks- og matdepartementet. Det er også viktig med dialog mellom kommunene og Fylkesmannen.⁹

De utsagn som er gjengitt her er som sagt ikke presentert og kommentert av ledelsen ved de aktuelle Fylkesmannsembeter. På den andre siden er det (unntatt i ett tilfelle) den faglige ansvarlige på landbrukslovsaker som uttaler seg, og vår oppfatning er at dette er relevante og kompetente informanter i spørsmålet det gjelder. Men utsagnene må sees i forhold til hvem som uttaler seg. Som sagt kom det ikke frem alvorlige innvendinger om manglende regelbinding i ja-saker i de fire fylkene som var med på prosjektet. Fire av fylkene som er intervjuet her har samme erfaring. Mangelfull eller tvilsom regelbinding kan nok forekomme, men er klart unntaket og ikke regelen. Informantene i de fire andre fylkene har en annen erfaring. Der er oppfatningen at mangelfull regelbinding i ja-saker representerer et problem, og noen kommuner ”utmerker” seg mer enn andre. Selv om en gjør et ”fradrag” for at disse informantene kan ha interesse av å overdrive problemet noe og ikke i så stor grad trekker frem eksemplene som viser god regelbinding i kommunene, er det vanskelig å konkludere med at mangelfull regelbinding ikke forekommer i ja-saker etter de aktuelle lovene og at dette ikke er et problem.

⁹ Informanten i dette tilfellet var fylkesjordsjefen, da juristen i fylket hadde permisjon.

Konklusjon

Samlet sett tilsier våre undersøkelser av rettssikkerhet på prosjektet Kommunalisering Pluss dette: Rettssikkerheten i landbrukslovsaker der det blir klaget eller der det kan forventes klage er meget god også etter at kommunene fikk myndigheten. Det gjelder både i forhold til saksbehandling og regelbinding. Ser vi på saker der det blir innvilget (ja-saker) er rettssikkerheten god i de fleste kommuner. Kommunene har både rett og plikt til å utøve skjønn. Det synes imidlertid å være noen kommuner som tar lett på enkelte regler i konsesjonsloven og jordloven når saker avgjøres. Dette gir mangelfull regelbinding. Det medfører ikke at enkeltindivider lider overlast, men det gir usaklig forskjellsbehandling mellom kommuner. I noen svært få tilfeller synes det også å være manglende skriftlighet i utredningen av saker. Det som forekommer av mangelfull rettssikkerhet i ja-saker synes å være ujevnt fordelt mellom fylker. Årsakene til dette er ikke undersøkt. De fleste Fylkesmenn i våre undersøkelser opplever at rettssikkerheten i landbrukssaker ikke blir dårligere ivaretatt etter reformen.

Arbeid med indikatorer – bosted og livsmiljø

At landbruket har et videre formål enn å produsere mat kom til uttrykk i landbrukspolitikken allerede i 1970-årene (St.meld. nr. 14 1976-77). Likevel fikk ikke bygdeutvikling en sentral plass i landbrukspolitikken før på 1990-tallet (St.prp. nr. 8 1992-93, Almås 1995, St.meld. nr. 19 1999-2000). Arbeidet med nye næringer og entreprenørskap i landbruket og bygdene og virkemidler i forhold til dette ble da viktigere. Med innføringen av begrepet "Landbruk Pluss" på 2000-tallet ble bosted og livsmiljø også et arbeidsområde i landbrukspolitikken. Virkemidler ble tilpasset dette, eksempelvis økning av arealgrensene i konsesjonsloven og åpning for alle landbrukseiendommer til å søke om SMIL- og NMSK-midler. Eiendoms- og bosettingspolitikken kom på dagsorden i landbruket og ble undersøkt (Forbord og Holm 2003, Econ Analyse 2004).

I likhet med andre virkemidler er det viktig å vite om virkemidler for å fremme bosted og livsmiljø virker. Dette er viktig både for de som utformer og forvalter virkemidlene og for de som bruker dem og blir berørt av dem, f. eks. innbyggere og lokalsamfunn. Til forskjell fra produksjon og bedriftsetablering er ”variabelen” bosted og livsmiljø mer krevende å kvantifisere. Det er snakk om et mykt og i stor grad ikke-materielt element, selv om det har sine klare fysiske sider. På den annen side kan det være at fordi denne variabelen er såpass ny i landbrukspolitikken, har det blitt gjort lite arbeid for å forsøke å uttrykke den, og derfor mangler det indikatorer. Ut fra denne erkjennelsen ble en av målsettingene i prosjektet Kommunalisering Pluss å se på hvilke ikke-materielle forhold (indikatorer) som kan si noe om en har nådd det en var ute etter når en ga kommunene økt myndighet på landbruksområdet i 2004 (jf. problemstilling 2). Hvilke indikatorer kunne være egnet til å si noe om reformen hadde effekt for bosted og livsmiljø?

Det kan med en gang sies at vi ikke fikk laget et tilstrekkelig gjennomarbeidet sett med indikatorer i løpet av prosjektet. Etter å ha arbeidet ganske intenst med problemstillingen en stund kom vi til at den var mer krevende enn vi hadde trodd og ville legge beslag på uforholdsmessig mye ressurser i prosjektet. Prosjektet har dermed ikke resultert i noe endelig sett med indikatorer som kan brukes. Arbeidet med indikatorer var imidlertid meget verdifullt når vi skulle utforme spørsmål for å undersøke effekter av reformen høsten 2006 (Forbord og Holm 2007b).

Selv om vi ikke kom helt i mål, kom vi et godt stykke på veg med å identifisere utfordringer i arbeidet med å lage indikatorer. Dette kom vi fram til dels gjennom et internt utviklingsarbeid på Bygdeforskning hvor flere medarbeidere, særlig sosiologer, har vært involvert i 2006 og 2007. I tillegg var kontakt med brukere verdifullt. Gjennom hele prosjektet har det for eksempel vært samarbeid med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, avdeling for landbruk og bygdeutvikling, som opplever et sterkt behov for indikatorer for å måle effekter av det arbeidet de gjør for å skape utvikling i små lokale samfunn. Gjennom denne institusjonen igjen ble

det opprettet kontakt med Fylkesmannen i Sogn og Fjordane som også opplevde tilsvarende behov. En del møter, diskusjoner og et seminar i første halvår 2006 resulterte i et internt notat på Bygdeforskning (datert 3.7.2006) hvor en gjennomgikk arbeid på andre sektorer og i andre land som er relevant for indikatorer for bosted og livsmiljø (Holm og Forbord 2006). I dette notatet vises til relevant litteratur og forskning og det listes opp noen grupper av indikatorer på bosted og livsmiljø som kan være relevant:

- Natur- og fysiske forhold
- Sosioøkonomiske forhold
- Sosiokulturelle og psykososiale forhold
- Institusjonelle forhold

En del konkrete variable innenfor hver kategori ble antydnet. Dette batteriet av indikatorer var ikke tilstrekkelig gjennomarbeidet teoretisk og empirisk/metodisk til at det var forsvarlig og mulig å bruke i praksis. Notatet er derfor ikke offentliggjort. Det er ikke sikkert at det er akkurat disse fire gruppene av indikatorer som er de mest gagnlige og relevante. Hvis et slikt batteri skal være brukbart må det testes i praksis, for eksempel i ei grend eller en kommune, og en må vite om det er mulig å bruke tilgjengelige data, eventuelt om en må samle primærdata og hvor krevende dette vil være. Det måtte også gjøres mer arbeid i forhold til å utnytte annen forskning på indikatorer, særlig m.h.t. indikatorer på samfunnsutvikling i bygdene. Dette var det ikke ressurser til å komme helt i mål med på prosjektet.

Arbeidet og det upubliserte notatet førte imidlertid til kontakt med et annet forskningsmiljø på landbruksområdet, NILF. NILF var også interessert i indikatorer og hadde arbeidet med dette i.f.t. multifunksjonelt landbruk. Den minst utviklede og mest krevende biten her var nettopp knyttet til ikke-materielle og sosiale forhold, d.v.s. nettopp det som var vår problemstilling i Kommunalisering Pluss.

For å gjøre en lang historie kort har det arbeidet som ble påbegynt på Kommunalisering Pluss med å lage indikatorer på bosted og livsmiljø i 2007 gitt to konkrete resultater:

1. Gjennom videre diskusjoner mellom forskere på Bygdeforskning ble det i mars 2007 laget en beskrivelse av et prosjekt for å utvikle noe en valgte å kalle *bygdebarometer*.¹⁰ Beskrivelsen ble oversendt Landbruks- og matdepartementet til gjennomsyn og kommentarer 29.3.2007. I beskrivelsen gjennomgås bakgrunn og formål for et slikt barometer, metodiske og praktiske krav til barometeret, arbeidsoppgaver i utviklingen av et slikt barometer, og en liste med mulige indikatorer som det kan velges blant. En tenker seg bruk av spørreskjema. Det må bestemmes hvilke spørsmål som skal inkluderes. En ser for seg et opplegg slik som for undersøkelsen "Trender i norsk landbruk" hvor et fast spørreskjema sendes ut til et utvalg bønder hvert annet år (Rye et al. 2002). Populasjonen for bygdebarometeret vil ikke være bønder, men alle som bor i bygd. Spørreskjemaet må testes i noen kommuner og justeres før barometeret kan tas i bruk på permanent basis. En vil også vurdere hvilken eksisterende offentlig statistikk som på en informativ måte kan integreres med spørreskjemadataene for å etablere et godt barometer. Med dette opplegget kan også enkeltkommuner kjøpe seg inn i undersøkelsen og få informasjon om utviklingen ned på grendenivå i egen kommune, samtidig som det blir mulig å gjøre analyser av utviklingen i bygde-Norge på landsbasis og i ulike regioner.¹¹ Bygdeforskning har allerede satt av egne midler og begynt et arbeid med å utvikle barometeret høsten 2007.

2. Kontakten med NILF, samt med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Sogn og Fjordane har resultert i et arbeidsmøte i Førde 27. august 2007. Der møtte også representanter for Fylkeskommunen i Sogn og Fjordane og en renommert bygdeforsker fra Universitetet i Aberdeen, Skottland –

¹⁰ Skissen hadde navnet: "NORSK BYGDEBAROMETER - Sosio-kulturelle indikatorer på utviklingstrekk i bygde- og småsamfunn".

¹¹ Siden beskrivelsen ennå ikke er klar, gjengis den ikke nærmere i denne rapporten.

professor John Bryden. Resultatet av dette møtet ble at det skal arbeides med sikte på å få i gang et internasjonalt forskningsprosjekt, i første omgang mellom Norge, Skottland og Sveits. Arbeidstittel på prosjektet er: "Quality of life as a driver of rural development". Oppgaven blir å sammenligne bygdesamfunn i disse landene m.t.p. å finne variable som påvirker migrasjon ut og inn av lokalsamfunn. Det kan være aktuelt å ta med andre nordiske land også. Engasjement, stolthet og tillit kan være noen slike variable. Basert på dette kan en utvikle indikatorer på gode bygdesamfunn. Det er allerede avtalt et videre planleggingsmøte i Inverness 2. november 2007 ved University of Highlands and Islands. På dette møtet vil bl.a. forskere fra NILF og Bygdeforskning delta, samt Fylkesmannens landbruksavdeling i h.h.v. Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag. Begge disse Fylkesmenn har deltatt i Kommunalisering Pluss.

Konklusjon

Å utvikle indikatorer på den "myke siden" av bygdeutvikling, mer konkret bosted og livsmiljø, var en av tre problemstillinger på prosjektet Kommunalisering Pluss. Det lyktes ikke å komme fram til et endelig og praktisk anvendelig sett med indikatorer på bosted og livsmiljø innenfor rammene av prosjektet. Imidlertid har prosjektet ført til kontakt mellom personer og institusjoner, også internasjonalt, og avklaring av begrep og metoder som gjør at en nå har mye bedre forutsetninger for å starte et arbeid med å utvikle et sett med indikatorer. Konkret arbeid er allerede startet opp ved Bygdeforskning gjennom egne midler, og en beskrivelse av et konkret prosjekt, Bygdebarometer, er allerede laget. Det er også konkrete planer om å starte opp et europeisk prosjekt på bygdeutviklingsindikatorer i samarbeid med NILF og Universitetet i Aberdeen. Arbeidet med indikatorer på prosjektet var meget nyttig i arbeidet med å lage spørreskjema for å undersøke effekter av reformen.

Samlet vurdering av reformen og prosjektet

Når en ga kommunene mer makt i landbruksspørsmål i 2004 var det bl.a. ut fra en tanke om at det skulle bidra til å styrke lokaldemokratiet. Kommunene skulle engasjere seg mer i forhold til landbruk, og lokal kunnskap skulle komme mer til sin rett. En ønsket at dette skulle resultere i mer tilpasset og effektiv bruk av virkemidler (lover og tilskudd) og derigjennom styrke bosetting i bygdesamfunn og gi ny næringsvirksomhet i tilknytning til landbruk. Samtidig var en oppmerksom på at reformen kunne få konsekvenser for rettssikkerheten. I ettertid er det også blitt stilt spørsmålsteget ved om reformen har medført økt omdisponering av dyrka og dyrkbar jord.

Hovedformålet med prosjektet Kommunalisering Pluss har vært å gi svar på om denne økte myndigheten og handlingsrommet til kommunene har ført til bruk av virkemidler som bedre ivaretar lokale utfordringer på landbruksområdet. Virkninger for rettssikkerheten var en av delproblemstillingene. Vi har undersøkt effekter både gjennom kvalitative studier og kvantitative undersøkelser. Som en del av dette har en arbeidet med å komme frem til indikatorer for bosted og livsmiljø i bygdesamfunn. En har også prøvd ut en metode for læring på tvers av kommuner, aktørgrupper og nivåer (læringsverksted).

Studiene på prosjektet har vist at reformen i det store og hele har vært god. Hovedinntrykket når en spør kommunene er at de synes myndighetsoverføringen i 2004 har vært vellykket og hensiktsmessig. Særlig synes den lokale kunnskapen å komme mer til sin rett. Lokalpolitikere engasjerer seg mer i landbruksspørsmål når de selv får ta avgjørelsen. Det har blitt bedre muligheter for å bruke jordloven til å skape attraktive tomter der en ønsker økt bosetting og etablere ny landbruksbasert næringsvirksomhet på gårdene. Likevel er det en del saksbehandlere i kommunene som mener at lokalpolitikere noen ganger er for imøtekommende og treffer vedtak som er uheldige for jordbruksdriften. Særlig i bygdekommuner opplever en at lokal tildeling av SMIL- og NMSK-midler gir mer bygde- og næringsutvikling.

Næringsorganisasjonene i landbruket synes også jevnt over at lokal avgjørelse for de aktuelle virkemidlene er en bra ting under visse forutsetninger. Det ene er at det finnes tilstrekkelig fagkompetanse i den lokale landbruksforvaltningen. Det andre er at det utarbeides tiltaksplaner i kommunen for bruken av de økonomiske virkemidlene (SMIL og NMSK). Tiltaksplaner synes å bli utarbeidet i de aller fleste kommuner. Fagkompetansen derimot er mer varierende mellom kommunene, selv om det ser ut til at de økte ressursene til lokal landbruksforvaltning som fulgte reformen har bidratt til økt kapasitet og styrket kompetanse i en god del kommuner.

Når det gjelder omdisponering av dyrka og dyrkbar jord som følge av reformen er datagrunnlaget noe mangelfullt. De data fra Statens landbruksforvaltning som foreligger og som er pålitelige, viser at det på *nasjonalt plan* har vært en nedgang i omdisponering av dyrka og dyrkbar jord etter jordloven etter 2004. Det kan være *enkelte kommuner* hvor areal omdisponert etter jordloven har økt. For landet som helhet synes reformen isolert sett ikke å ha medført svekket jordvern.

Det er variasjon mellom fylker og til dels mellom bygde- og bykommuner m.h.t. hvor godt de liker reformen og i hvilken grad en opplever den som en forbedring. Få kommuner opplever reformen som en forverring. Ut fra dette fremstår reformen i hovedsak som en god og heldig reform. Bildet er likevel ikke helt "rosenrødt". Det er enkelte ting å arbeide med og forbedre. Det viktigste her angår rettssikkerheten knyttet til de juridiske virkemidlene, særlig jordlov og konsesjonslov. Intervju med landbruksjurister hos et utvalg Fylkesmenn, samt kontakt med de fire prosjektfylkene gjennom prosjektet tyder på at det er forskjell mellom fylker når det gjelder kvaliteten på saksbehandling og etterlevelsen av prinsippet om regelbinding i kommunene. Dette gjelder i saker hvor kommunen sier ja. "Nei-sakene" og der det klages er tilfredsstillende m.h.t. rettssikkerhet. I noen fylker opplever en at enkelte kommuner tar lett på enkelte regler i konsesjonsloven og jordloven når saker avgjøres. I enkelte få tilfeller synes det å være mangelfull skriftlighet i saksutredningen. De fleste informanter hos Fylkesmannen i

våre undersøkelser opplever at rettssikkerheten i landbrukssaker ikke blir dårligere ivaretatt etter reformen.

Når det gjelder reformen er de samlede erfaringer fra prosjektet at den har blitt godt mottatt av de fleste berørte aktørgrupper. Ikke alle aktører var like proaktive ved innføring av reformen. Noen var mer avventende, bl.a. næringsorganisasjonene. Andre var mer aktive, for eksempel en del Fylkesmenn. Uansett kan vi si at reformen i de fleste kommuner har gitt mange av de effekter som en ønsket og at landbruk og bosetting i bygdene i større grad har blitt satt på det kommunale sakskartet. Ikke alle kommuner utnytter eller kan utnytte mulighetene som ligger i reformen like godt. Dette beror nødvendigvis ikke på hvor mye fysiske landbruksressurser det er i kommunen, men like mye på samspillet mellom politikere, faglige medarbeidere i kommunen, og næringsutøvere og innbyggere. Læringsverkstedene på prosjektet viser at det er svært verdifullt med et tilrettelagt opplegg for erfaringsutveksling på tvers av kommuner, aktørgrupper og nivåer. Dette gir idéer og oppdatert kunnskap og bidrar til nettverksbygging. Ikke bare deltakere fra kommunene, men også Fylkesmannen har uttrykt at læringsverkstedene på prosjektet ga mye utbytte. Prosjektet har vist utfordringer knyttet til å få uttrykt mer ”myke” effekter av reformen knyttet til bosted og livsmiljø. Lite innsats var gjort på dette feltet før, og det trengs mer arbeid for å få frem gode indikatorer. Reformen har gitt mer hensiktsmessig arbeidsdeling mellom nivåer i forvaltningen. Hvis en skal sette fingeren på noe er det manglende holdning til regler innen konsesjonsloven og jordloven i noen kommuner. Problemet synes å være mer fremtredende i noen fylker enn i andre. De fleste fylker opplever imidlertid ikke at rettssikkerheten blir dårligere ivaretatt etter reformen. Alt tatt i betraktning har reformen gitt gode effekter og gjort det mulig for kommunene å bruke virkemidlene mer spesifikt for å utnytte lokale fortrinn og møte lokale utfordringer. Mange av målene med reformen er nådd, men rettssikkerhet må vies mer oppmerksomhet i enkelte kommuner.

Videre problemstillinger – noen forslag

På basis av funnene i forskningsprosjektet Kommunalisering Pluss kan det være aktuelt å arbeide videre med enkelte problemstillinger og oppgaver. De første fire er typiske forskningsoppgaver, men kunne også gjøres til gjenstand for diskusjon f.eks. på konferanser med kommuner og forvaltning. Det femte punktet er mer en oppgave for forvaltningen å arbeide med.

1. Hva er det med den lokale kunnskapen og hvorfor legger kommunene så stor vekt på den i forhold til de aktuelle virkemidlene? Hva er det den lokale kunnskapen gir av effekter som ikke annen kunnskap gir?
2. I den grad kommunene ikke opplever handlingsrommet som stort nok på landbruksområdet, hva beror dette på? Er det økonomiske ressurser, juridiske begrensninger eller organisatoriske beskrankninger? Er det visse typer kommuner som eventuelt opplever lite handlingsrom eller er det alle? Beror det på hvilke aktører lokalt en spør? Eller har kommunene urealistiske forventninger?
3. Utvikle et faglig godt fundert og anvendbart sett av indikatorer på tilstand og utvikling i rurale lokale samfunn, inkludert bosted og livsmiljø.
4. En burde også ha bedre kunnskap om hvilke konsekvenser kommunenes deling og omdisponering etter jordloven har for forekomsten av dyrka og dyrkbar jord i forhold til betydningen av omdisponering etter Plan- og bygningsloven og andre offentlige organers bidrag til omdisponering. Er det slik at det er blitt flere problematiske saker, men at volumet på dyrka og dyrkbar jord som går ut er lite i hver sak?
5. Det burde være bedre mulighet til å komme i dialog med kommuner hvor ja-saker ikke avgjøres med referanse til lovregel eller der det er mangelfull skriftlighet, f.eks. gjennom kompetanseheving og samarbeid. En burde se på hvorfor det synes å være forskjell mellom fylker og mellom kommuner og klarlegge hva dette beror på.

Referanser

- Almås, R. (1995): *Bygdeutvikling*. Oslo: Samlaget.
- Almås, R. (2002): *Norges landbrukshistorie IV 1920-2000. Frå bondesamfunn til bioindustri*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Bondebladet (2006): "*Landbruk i blå skodde.*" *Søkelys på landbrukskommuner i Norge. Denne uka: Sola*. 9. mars: s. 14-15.
- Eckhoff, T. og E. Smith (2006): *Forvaltningsrett. 8. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Econ Analyse (2004): *Regelverk og innovasjon i landbruket. Rapport 2004-089*. Oslo: Econ Analyse AS.
- Forbord, M. og F. E. Holm (2003): *Effekter på næringsutvikling og bosetting av lovverket knyttet til eiendom i landbruket – en vurdering av nyere litteratur. N-2/03*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Forbord, M. og F. E. Holm (2007a): *Utprøving av læringsverksted for landbruks- og samfunnsutvikling: Noen erfaringer og betraktninger. Notat nr. 3/07*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Forbord, M. og F. E. Holm (2007b): *Økt kommunal myndighet i landbruket: Effekter på bygdeutvikling, næringsutvikling og lokal politikk. Rapport 2/07*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- 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.
- Holm, F. E. og M. Forbord (2006): *Rapport om indikatorer. Upublisert notat 3.7.2006*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Landbruksdepartementet (2003): "Kommunesatsing på landbruksområdet (brosjyre)." fra <http://odin.dep.no/lmd/html/kommunesatsing/index.html>.

- Landbruksdepartementet (2004): *Kommunesatsing på landbruksområdet. Brev fra statsråd Sponheim til ordførerne i kommunene 26.01.04.*
- Mellemstrand, C. (2007): *Usikre konsekvenser for rettssikkerheten. Bondebladet, 25.1.2007.*
- Rye, J. F., O. Storstad og B. E. Flø (2002): *Trender i norsk landbruk. Notat 03/02.* Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Shotter, J. og B. Gustavsen (1999): *The role of "dialogue conferences" in the development of "learning regions": doing "from within" our lives together what we cannot do apart.* Stockholm: Centre for advanced studies in leadership.
- St.meld. nr. 14 (1976-77): *Om landbrukspolitikken.* Landbruksdepartementet.
- 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. 8 (1992-93): *Landbruk i utvikling.* Landbruksdepartementet.

Vedlegg 1: Liste over deltakere på læringsverkstedene i prosjektet

Navn	Stilling/funksjon	Institusjon/kommune
Wenche Rømma Flenstad	Leder nemnda for landbruk og utmark	Åfjord
Terje Fjellheim	Lokalpolitiker	Åfjord
Inge Hårstad	Avdelingsleder landbruk/kultur/tekniske tjenester	Åfjord
Vemund Stjern	Saksbehandler landbruk/kultur/tekniske tjenester	Åfjord
Kjell Inge Skaldebø	Rådmann	Åfjord
Egil Nittemark	Leder Åfjord Skogeierlag	Åfjord
Oddvar Osen	Leder Åfjord Bondelag	Åfjord
Sivert Moen jr.	Medlem, utvalg for landbruk, næring og teknikk	Midtre Gauldal
Olav E. Heggvoll	Leder, utvalg for landbruk, næring og teknikk	Midtre Gauldal
Aril Røttum (til 1.3.06)	Jordbrukssjef	Midtre Gauldal
Odd Arne Bratland	Landbrukssjef	Midtre Gauldal
Erling Rogstad	Repr. Midtre Gauldal Skogeierlag/Støren Bondelag	Midtre Gauldal
Are Kroken	Repr. bonde- og småbrukarlaget "Fjellbonden", Budal	Midtre Gauldal
Jon Erik Haarstad	Leder hovedutvalg Bygdautvikling	Selbu
Arne Varmdal	Representant hovedutvalg Bygdautvikling	Selbu
Gunnar Jarle Forbord Ingrid Davidsen	Jordbrukssjef	Selbu
Pål Martin Daling	Landbruksveileder	Selbu
Per Birger Tørum	Rådmann	Selbu
Johan Peder Kjøsnes	Leder Selbu Bondelag	Selbu
Ivar Fuglem	Leder Selbu Skogeierlag	Selbu
Jon P. Husby	Ordfører	Skaun
Knud Aune Petersen	Leder Plan- og miljøutvalget	Skaun
Lars Metlid	Rådmann	Skaun
Roar Skuterud	Leder næringskontoret (under avdeling for plan)	Skaun
Lars Morten Rossmo Anders Garberg	Skaun Bondelag	Skaun
Morten Furunes	Fylkesjordsjef og prosjektets kontaktperson i Troms	Fylkesmannen i Troms, Landbruksavdelingen
Arne Sandnes	Forvaltningsleiar og prosjektets kontaktperson i Sogn og Fjordane	Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Landbruksavdelingen
Elisabeth Elfving Christensen Anders Skalleberg	Juridisk rådgiver og prosjektets kontaktperson i Vestfold Fylkesagronom	Fylkesmannen i Vestfold, Landbruksavdelingen
Jonvald Nikkinen		Innovasjon Norge, Sør-Trøndelag
Åse Marie Hatløy Rusaanes	Seniorrådgiver og prosjektets kontaktperson i Landbruks- og matdepartementet	Landbruks- og matdepartementet
Geir Grønningseter Bjørn Huso	Seksjonssjef	Statens landbruksforvaltning
Steinar K. Storelv (til 31.7.06) Torunn Hovde Kaasa (fra 1.8.07)	Rådgivere og prosjektets kontaktperson i Kommunenes Sentralforbund	Kommunenes Sentralforbund
Tore Bjørkli	Landbruksdirektør	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Avdeling for landbruk og bygdeutvikling
Tor Morten Solem	Fagsjef og prosjektets kontaktperson i Sør-Trøndelag	"
Magnhild Melandsø	Fagsjef	"
Trine Gevingås	Rådgiver	"
Per Joar Gunnes	Seniorrådgiver	"
Laila Marie Sorte		"
Helge Grenne	Fylkesskogmester	"

Jan Yngvar Kiel	Fagsjef	“
Oddgeir Myklebust	Rådgiver	”
Magnar Forbord	Forsker og prosjektleder	Norsk senter for bygdeforskning
Reidar Almås	Professor	Norsk senter for bygdeforskning
Frank Egil Holm	Forsker	Norsk senter for bygdeforskning
Torill Meistad (til 31.12.06)	Forsker	Norsk senter for bygdeforskning
Beate Hørg	Informasjonsmedarbeider	Norsk senter for bygdeforskning
Merete Rønning	Informasjonsmedarbeider	Norsk senter for bygdeforskning

Vedlegg 2: Program for konferanse 19.1.2007



Økt kommunal landbruksmyndighet: Hva har det ført til?

Åpen konferanse fredag 19. januar 2007, Rica Hell Hotel, Stjørdal

Målet med konferansen er å formidle kunnskap og erfaringer om **kommunaliseringen i landbruket**. Har reformen i 2004 med overføringen av myndighet utviklet kommunene som landbrukspolitisk aktør? Har det blitt mer næringsutvikling og økt bygdeutvikling? Er det blitt rettsuorden? Vi presenterer forskning og ulike aktørers erfaringer. Målgruppen for konferansen er **personer og organisasjoner som arbeider med landbruk og samfunns- og næringsutvikling lokalt og ellers: politikere, faglige medarbeider, næringsutøvere og -representanter, tillitsvalgte, forskere m.fl.**

PROGRAM

08.30	Registrering
09.00	Åpning v/ Kåre Gjønnnes, Fylkesmann i Sør-Trøndelag
	Effekter <i>Møteleder:</i> Fagsjef Magnhild Melandsø, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, avd. for landbruk og bygdeutvikling.
09.10	Kommunaliseringen på landbruksområdet og dens status i dag v/ ekspedisjonssjef Frøydis Vold, Landbruks- og matdepartementet.
09.30	Effekter av overføring av landbruksmyndighet til kommunene: Ordføreres og rådmenns tilbakemeldinger v/ forskerne Magnar Forbord og Frank Egil Holm, Norsk senter for bygdeforskning.
09.50	Oppnår vi andre resultater etter reformen? v/ ordfører Nils Støyva, Stryn.
10.10	PAUSE M/KAFFE
10.30	Muligheter for lokal næringsutvikling i skogen etter reformen v/ Egil Nittermark, leder i Åfjord Skogeierlag.
10.50	Kommunal forvaltning av landbruksvirkemidler sett fra en næringsorganisasjon sin side v/ Anne Osland, leder i Norsk Bonde- og Småbrukarlag.
11.10	Overføring av landbruksmyndighet til kommunene: Hva har skjedd med rettssikkerheten? v/ Magnar Forbord, Norsk senter for bygdeforskning.
11.30	<i>Lunsj</i>
	Handling i et utvidet rom? <i>Møteleder:</i> Fagsjef Tor Morten Solem, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, avd. for landbruk og bygdeutvikling.
12.30	Læringsverksted. Dialog med deltakere. v/ Frank Egil Holm, Norsk senter for bygdeforskning.
12.50	Prossesser og involvering i landbrukssaker – noen endring p.g.a. reformen? v/ ordfører Werner Kiil, Lyngen. Hvordan et lokalt faglag arbeider etter reformen v/ Jan Tillereggen, leder i Klæbu Bondelag.
13.10	PAUSE
13.30	Utvikling av samarbeid kommune – landbruk v/ rådgiver Torunn Hovde Kaasa, Kommunenes Sentralforbund.
13.50	Den samfunnsaktive kommunen og landbruket i stedsutviklingen v/ rådmann Jostein Barstad, Øvre Eiker.
14.00	Landbruket sett fra Fylkesmannen sin side v/ Åshild Hauan, Fylkesmann i Nordland.
14.20	Fylkesmannens arbeid overfor kommunene – erfaringer fra Vestfold v/ landbruksdirektør Ingrid Marie Eidsten, Vestfold.
14.40	
15.00	Pause m/frukt
15.15	Debatt <i>Debattleder:</i> Bjørn Skjeldstad, leder i Kommunenes Sentralforbund i Nord-Trøndelag. Panel: Jostein Barstad, Tore Bjørkli, Reidar Almås, Werner Kiil og Anne Osland.
16.15	Avslutning v/ prosjektleder Magnar Forbord

Arrangører: Norsk senter for bygdeforskning og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.



Vedlegg 3: Deltakere på konferansen 19.1.2007

Etternavn	Fornavn	Institusjon/Sted
		KOMMUNE
Langseth	Trond	Fosen Landbruk avd. Ørland/Bjugn
Myraune	Lars	Frosta kommune
Fiskum	Stig Magne	Grong kommune
Haagensli	Kirsti	Grong kommune
Seem	Erik	Grong kommune
Hynne	Gunnar	Hemne kommune
Fjeldvær	Johannes	Hitra kommune
Hammerstad	Lars Peder	Hitra kommune
Haugan Størkersen	Ingvild Julie	Hitra kommune
Brauteset	Knut	Klæbu kommune
Haanshus	Sjur	Landbrukskontoret i Lillehammer-regionen
Hyllemark	Ole	Landbruksnemda Ørland/Bjugn
Nordgreen	Ragnar	Lillehammer kommune
Elden	Eiliv	Malvik kommune
Bjørkøy	Ola	Meldal kommune
Eithun	Siri	Meldal kommune
Bostad	Morten	Melhus Kommune
Riaunet	Kristin	Melhus kommune
Lenvik	Erling	Midtre Gauldal kommune
Røttum	Aril	Midtre Gauldal kommune
Mittet	Kasper	Neset kommune
Sæther	Tor	Oppdal kommune
Aalbu	Gro	Oppdal kommune
Værnes	Kjetil	Rennebu kommune
Baalsrud	Hanne Tove	Rindal Kommune
Lund	Bjarne	Rindal kommune
Skjærvik	Per Kr.	Rissa kommune
Brenne	Asbjørn	Selbu kommune
Daidsen	Ingrid	Selbu kommune
Forbord	Gunnar J.	Selbu kommune
Haarstad	Jon Erik	Selbu kommune
Aune	Knud P.	Skaun Kommune

Husby	Jon P.	Skaun Kommune
Laugsand	Sigve A.	Skaun kommune
Metlid	Lars	Skaun kommune
Skuterud	Roar	Skaun kommune
Halse	Per	Smøla kommune
Dobbert	Daniella	Stavanger kommune
Selseng	Jan Håvard	Stjørdal kommune
Bratt	Thorbjørn	Trondheim kommune
Ness	Anne Sissel	Trondheim kommune
Sætre	Ole Johan	Trondheim kommune
Brandsfjell	Anne-Karin	Tydal kommune
Ystad	Åge	Tydal kommune
Østbyhaug Bugten	Berit	Tydal kommune
Flenstad	Wenche Rømme	Åfjord kommune
Hårstad	Inge	Åfjord kommune
Stjern	Vemund	Åfjord kommune
		FYLKE
Føsker	Njål	Fylkeslandbruksutvalget i Hedmark
Syltebø	Ole	Møre og Romsdal fylke
Steinsli	Knut E.	Nord-Trøndelag fylkeskommune
Lille-Homb	Kai	Sogn og Fjordane fylkeskommune
		FYLKESMANNEN
Brukvangen	Joar	Fylkesmannen i Hedmark
Jamtli	Jon	Fylkesmannen i Hedmark
Strupstad	Liv Marit	Fylkesmannen i Hedmark
Bustnes	Leiv	Fylkesmannen i Nordland
Kosmo	John	Fylkesmannen i Nordland
Totland	Magne	Fylkesmannen i Nordland
Kinderås	Kjersti	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Ystgård	Even	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Malmedal	Olav	Fylkesmannen i Oppland
Berntsen	Anne Kristin	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Bentum van	Yvonne	Fylkesmannen i Rogaland
Endresen	Sissel C.	Fylkesmannen i Rogaland
Dvergsdal	Geirmund	Fylkesmannen i Sogn og Fjordane

Bjørkli	Tore	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Frøseth	Kari	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Gevingås	Trine	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Grenne	Helge	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Kiel	Jan Yngvar	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Kirkbakk	Lisbeth	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Melandsø	Magnhild	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Solem	Tor Morten	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Furunes	Morten	Fylkesmannen i Troms
Gislefoss	Kristen	Fylkesmannen i Vest-Agder
		STATLIGE INSTITUSJONER
Bruvoll	Kjell	Innovasjon Norge
Nikkinen	Jonvald	Innovasjon Norge
Gundersen Faafeng	Veslemøy	Landbruks- og matdepartementet
Rusaanes	Åse Marie Hatløy	Landbruks- og matdepartementet
Askhaven	Cecilie	Statens Landbruksforvaltning
Grønningsæter	Geir	Statens Landbruksforvaltning
Huso	Bjørn	Statens Landbruksforvaltning
Høie	Gyda	Statens Landbruksforvaltning
Kiste	Ole Karsten	Statens Landbruksforvaltning
Løfsgaard	Trond	Statens landbruksforvaltning
Næverlid	Ragnhild	Statens Landbruksforvaltning
Aasmundtveit	Jan Endre	Statens Landbruksforvaltning
		ORGANISASJONER
Kroken	Are	Bonde- og Småbrukarlaget "Fjellbonden", Budal
Granlund	Steinar	Fagforbundet
Husby	Astri	Jenter i skogbruket
Rystad	Kyrre	Nordland Bondelag
Folden	Grete	Nord-Trøndelag Bondelag
		FORSKNING
Refsgaard	Karen	NILF
Fjeldavli	Elsa	Norsk senter for bygdeforskning
Haugen	Marit S.	Norsk senter for bygdeforskning
Heggem	Reidun	Norsk senter for bygdeforskning

Vik	Jostein	Norsk senter for bygdeforskning
		MEDIA
Mellemstrand	Camilla	Bondebladet
Iversen	Randi Kvåle	Kommunal Rapport
		INNLEDERE OG DEBATT
Almås	Reidar	Professor, Norsk senter for bygdeforskning
Barstad	Jostein	Rådmann, Øvre Eiker kommune
Eidsten	Ingrid Marie	Landbruksdirektør, Fylkesmannen i Vestfold
Forbord	Magnar	Forsker, Norsk senter for bygdeforskning
Gjøannes	Kåre	Fylkesmann, Sør-Trøndelag
Hauan	Åshild	Fylkesmann, Nordland
Holm	Frank Egil	Forsker, Norsk senter for bygdeforskning
Kiil	Werner	Ordfører, Lyngen kommune
Kaasa	Torunn Hovde	Rådgiver, Kommunenes Sentralforbund
Nittemark	Egil	Leder, Åfjord Skogeierlag
Osland	Anne	Leder, Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Skjeldstad	Bjørn	Leder, Kommunenes Sentralforbund, Nord-Trøndelag
Støyva	Nils	Ordfører, Stryn kommune
Tillereggen	Jan	Leder, Klæbu Bondelag
Vold	Frøydis	Ekspedisjonssjef, Landbruks- og matdepartementet
		SERVICE
Bjørnaas	Liv	Norsk senter for bygdeforskning
Kirrbak	Lisbeth	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Winge	Ragna Bye	Norsk senter for bygdeforskning