

**MMI**  
UNIVERO



# **UNDERSØKELSE OM AREALFORVALTNING**

**20-24. august 2004**

**Rapport utarbeidet for  
Landbruksdepartementet  
Av Erik Dalen**

**Oslo, 2. september 2004**

**INNHOOLD:**

INNLEDNING .....	3
KOMMENTARER TIL RESULTATENE .....	4
Skaper arealforvaltning konflikter? (Tabell 1) .....	4
Hva slags arealer er viktige å sikre? (Tabell 2) .....	4
Hvorfor bygges dyrket mark ned? (Tabell 3) .....	5
Påstander om arealforvaltning i kommunen (Tabell 5) .....	7
Har man gode nok kart? (Tabell 6) .....	11
Interesse for Landbruksdepartementets veileder (Tabell 7).....	12

## INNLEDNING

Etter oppdrag fra Landbruksdepartementet har Markeds- og Mediaplanning A/S (MMI) gjennomført denne undersøkelsen for å kartlegge syn på spørsmål om arealplanlegging blant kommunestyrerepresentanter i Norge. Undersøkelsen er lagt opp med sikte på å gi noen glimt av holdninger og ikke tenkt som en bred kartlegging av kunnskaper og holdninger på saksområdet. Spørsmålene som ble stilt fremgår av vedlagte spørreskjema, etter tabellene.

Denne undersøkelsen ble gjennomført som en spesialundersøkelse pr. telefon i perioden som fremgår av forsiden på denne rapporten. I denne perioden har vi intervjuet et representativt utvalg av kommunestyrerepresentanter i Norge. Utvalget er disproporsjonalt i den forstand at vi først delte alle landets kommuner inn i tre like store grupper etter folketall. Deretter ble det intervjuet 75 representanter fra den største tredjedelen av kommuner, 75 fra den mellomste tredjedelen og 50 representanter fra den tredje delen som besto av de minste kommunene. På denne måten kan vi si at de største kommunene er noe overrepresentert, men hensikten med denne inndelingen var først og fremst å kunne se svarene i forhold til kommunestørrelse med noenlunde like store baser i hver størrelsesklasse.

Ved resultatberegningen er det ikke foretatt noen form for veiing selv om altså utvalget er disproporsjonalt. Det ville være usikkert hva man skulle legge til grunn for eventuell veiing. I tabellverket vil enhver som ønsker å se svarfordelingen innen undergrupper av spurte kunne legge vekt på svarene fra undergrupper man er spesielt interessert i. Utvalgsbeskrivelse med hensyn på viktige kjennetegn finnes i tabellhodet på tabell 1 i tabelldelen. I linjen for Antall intervju vises netto antall intervju totalt og i undergruppene.

Fordi dette er en utvalgsundersøkelse, er resultatene beheftet med usikkerhet. Denne usikkerheten kan imidlertid beregnes. Vedlagt bakerst i rapporten finnes en tabell over feilmarginer ved forskjellige utvalgsstørrelser og observasjonsnivåer. Her kan man finne hvor store forskjellene mellom svarene i forskjellige kolonner i tabellene bør være for å være reelle. Som en tommelfingerregel bør forskjeller i totalkolonnen være større enn 4-5 prosentpoeng, og innen undergrupper større enn 8-9 prosentpoeng for å kunne tillegges noen betydning.

Tabellsamlingen inneholder svarfordelingene på spørsmålene i utvalget som helhet, og i undergrupper for kommunestørrelse, hvor lenge man har vært kommunestyrerepresentant, hvor stor andel jordbruksareal utgjør av kommunens samlede areal og etter landsdel. Hver tabell går over 1 side.

Kontaktperson gjennom forberedelser og gjennomføring av dette prosjektet har hos Landbruksdepartementet vært Gunnar Prøis og delvis Anne Mette Johnsen. Ansvarlig for planlegging, analyse og rapportering i MMI er direktør Erik Dalen.

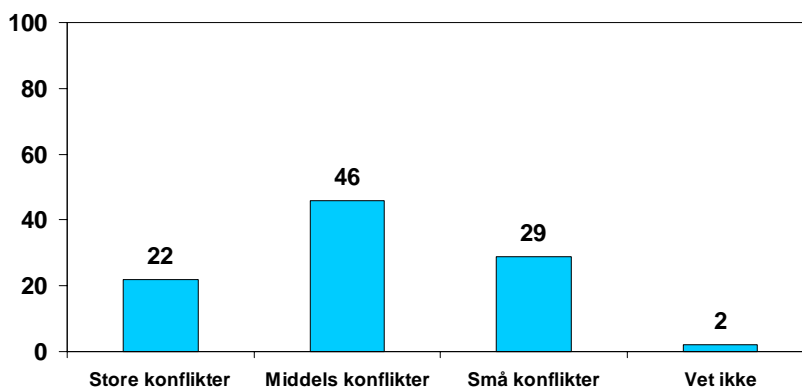
## KOMMENTARER TIL RESULTATENE

I det følgende skal vi kort kommentere resultatene fra undersøkelsen, slik at man kan tilegne seg disse uten å gå til tabellene. Resultatene vil bli kommentert i den rekkefølge spørsmålene er stilt. Vi vil legge vekt på å presentere alle hovedtall av interesse med grafikk og trekke hovedkonklusjoner. Tabellvedlegget er velegnet for mer inngående studier av de enkelte spørsmål, og bør selvfølgelig studeres for dypere analyser av f.eks. forskjeller i svar mellom undergrupper av spurte.

### Skaper arealforvaltning konflikter? (Tabell 1)

Det første spørsmålet i undersøkelsen skal gi oss et inntrykk av hvor konfliktskapende kommunestyrerepresentantene oppfatter at arealforvaltning er på den politiske arena. Som vi ser av diagrammet nedenfor, er det ikke ubetydelig spredning i svar, idet en drøy femtedel mener arealforvaltning skaper store politiske konflikter, en snau halvpart mener det skaper middels konflikter, mens 29% mener arealplanlegging skaper små konflikter.

#### Vil du si at arealforvaltning er et saksområde som skaper store, middels eller små politiske konflikter i din kommune



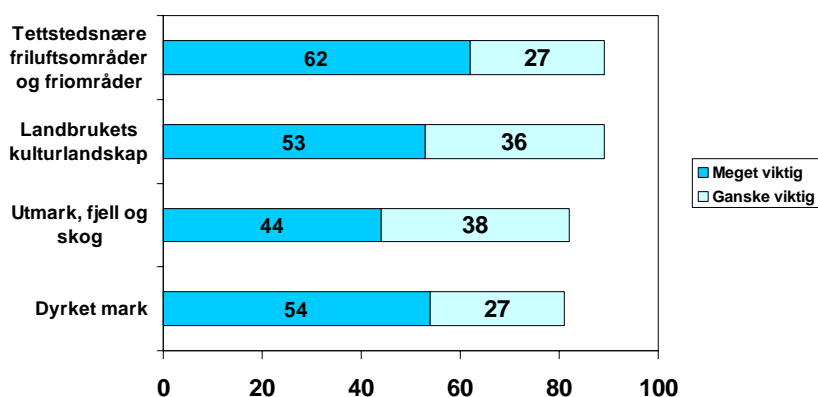
Det er interessant å se av tabellunderlaget at oppfatningen av konfliktnivå varierer kraftig etter kommunestørrelse. Det er helt tydelig at jo større kommunen er i folketall, jo flere er det som svarer at arealforvaltning skaper store konflikter. Mens 35% i de største kommunene mener at arealforvaltning skaper store politiske konflikter, er denne andelen bare 16% i de minste kommunene. Vi finner også at det er i kommuner på Østlandet at flest (32%) mener at arealforvaltning skaper store politiske konflikter. I Nord-Norge er denne andelen bare 11%.

### Hva slags arealer er viktige å sikre? (Tabell 2)

Når vi spør hvor viktig det er å sikre ulike typer arealer for kommunestyrerepresentantene, finner vi at det er utbredte oppfatninger om at alle de typene vi spør om er viktige å sikre. Diagrammet nedenfor viser at det ikke er store forskjeller, men at flest (89%) mener det er

viktig å sikre tettstedsnære friluftsområder og friområder, men forskjellen er ikke stor til dyrket mark som færrest (81%) mener er viktig å sikre.

### Hvor viktige er det å sikre følgende typer arealer i din kommune?



Rimeligvis er det i de folkerikeste kommunene at flest (100%) mener det er viktig å sikre tettstedsnære friluftsområder og friområder. Blant de minste kommunene er denne andelen ”bare” 72%. De store kommunene vektlegger også sikring av utmark, fjell og skog noe mer enn de små. De mindre kommunene er på sin side mer opptatt av å sikre dyrket mark.

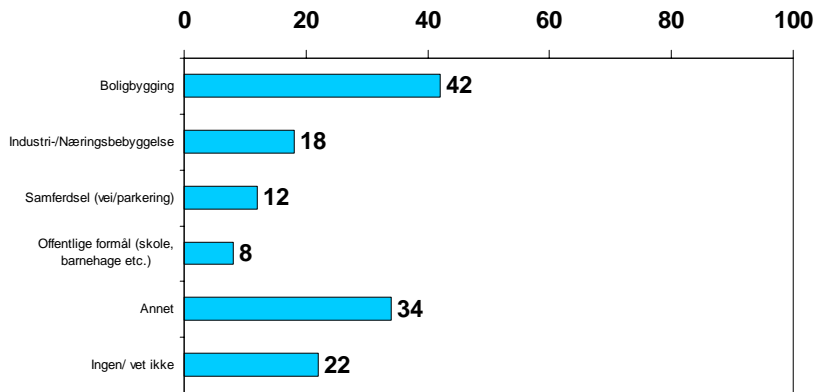
### Hvorfor bygges dyrket mark ned? (Tabell 3)

Selv om det er store forskjeller i hva kommunestyrerepresentantene oppfatter som de viktigste årsaker til at dyrket mark bygges ned, er det ingen tvil om at boligbygging er den største trusselen. Hele 42% av de spurte svarer dette, mens bare 18% mener at industri- og næringsbebyggelse er årsak. Det er særlig etter kommunestørrelse at svarene varierer. Mens hele 61% av de spurte i de folkerikeste kommunene svarer boligbygging, er denne andelen bare 16% i de minste kommunene. Derved er det neppe overraskende at det er i kommuner på Østlandet at boligbygging fører til nedbygging av dyrket mark i større grad enn i andre landsdeler.

Nedenstående diagram viser i tillegg at det er mange (34%) som oppgir andre årsaker enn de som var forhåndsoppført i skjemaet. Så mange som 22% kan ikke oppgi noen årsak, hvilket sikkert reflekterer en virkelighet i enkelte kommuner der dyrket mark ikke bygges ned i nevneverdig grad.

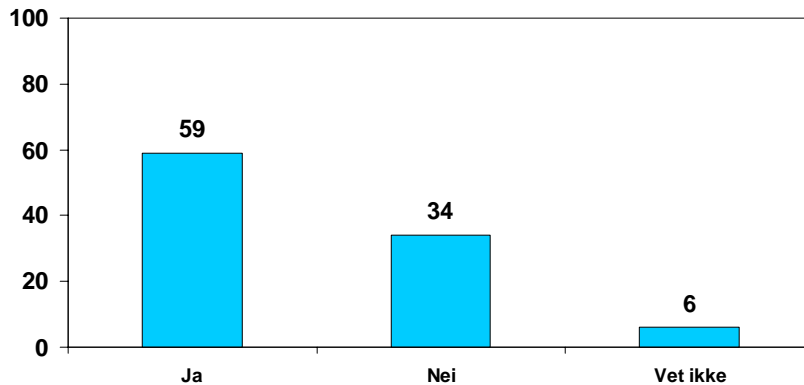
Det er klart at kommunepolitikere i store kommuner oppgir adskillig flere årsaker enn politikerne i små kommuner. Vi har tidligere sett at konfliktnivået i små kommuner er mindre enn i store kommuner, så svarene her er neppe overraskende. Mens kommunepolitikere i store kommuner oppgir omtrent 1,5 årsak i gjennomsnitt, er gjennomsnittet blant politikere i små kommuner snau 0,7. Blant disse er det hele 40% som ikke kan oppgi noen årsak i det hele tatt.

### Hva er de viktigste årsaker til at dyrket mark og kulturlandskap bygges ned i din kommune?



Generelt sett er det sikkert de fleste som prinsipielt ønsker å unngå nedbygging av dyrket mark og å sikre natur- og friluftsområder. Etter å ha spurt om årsaker til at dyrket mark og kulturlandskap bygges ned, spurte vi derfor om kommunen til de spurte hadde gjennomført tiltak for å begrense bruk av landbruks-, natur og friluftsområder til utbyggingsformål. Som vi ser av nedenstående diagram, er det et flertall på 59% som bekrefter at de har gjennomført slike tiltak, men vi mener allikevel at mindretallet på 34% som ikke har gjort det er forholdsvis stort. Riktignok er denne andelen høyest (46%) i de minste kommunene, men selv i de største kommunene der presset er størst og konfliktnivået høyest, er det 31% som ikke har gjennomført tiltak.

### Har din kommune gjennomført tiltak for å begrense bruk av landbruks-, natur- og friluftsområder til utbyggingsformål?



Vi legger for øvrig merke til at det ikke er noen tydelig sammenheng mellom svarene på dette spørsmålet og andelen jordbruksareal i kommunen.

### Påstander om arealforvaltning i kommunen (Tabell 5)

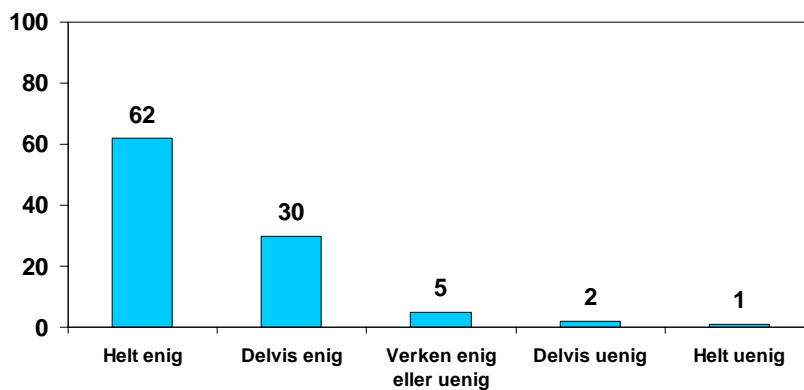
Gjennom forarbeidet til denne undersøkelsen, ble det drøftet ulike hypoteser om hvilke holdninger og hvilken forståelse som kunne knytte seg til problemstillingene og begrepene og i hvilke perspektiver forståelsen var viktig. Disse hypotesene måtte testes for å se om holdningene var utbredt eller ikke, og på denne bakgrunn ble det formulert noen påstander som de spurte skulle uttrykke hvor enige eller uenige de var i. Svarene på påstandene ble avgitt i henhold til en 5-skala med følgende svaralternativ:

- 1 = Helt enig**
- 2 = Delvis enig**
- 3 = Hverken enig eller uenig**
- 4 = Delvis uenig**
- 5 = Helt uenig**

Før vi ser på resultatene, vil vi henlede oppmerksomheten mot et problem som reises ved bruk av denne spørremetoden. Det viser seg nemlig at folk har en tendens til å si seg mer enig enn de er, spesielt når det dreier seg om påstander om forhold de ikke har særlig sterke meninger om. Denne "enigeffekten" kan vi imidlertid dempe virkningene av ved å formulere påstandene slik at man må si seg uenig for å gi uttrykk for den oppfatningen vi er ute etter å kvantifisere. Dette har vi delvis gjort ved denne målingen på den måten at man måtte si seg uenige for å uttrykke en oppfatning som kan være negativ i forhold til oppdragsgivers egeninteresse og ønsker. Derved vil vi kunne fastslå med stor sikkerhet hvor utbredt slike holdninger virkelig er, uten å ta hensyn til utslag som skyldes måleteknikken. Vi skal selvsagt ikke se bort fra enigandelene, men bare huske på at de gjennomgående kan være litt for høye.

Den første påstanden skulle måle om kommunepolitikerne mente at de hadde god oversikt over områder for matproduksjon og kulturlandskapene i kommunen. På denne bakgrunn ble følgende påstand lest opp: ”**Jeg har god oversikt over de viktigste områdene for matproduksjon og de viktigste kulturlandskapene i vår kommune**”. Nedenstående diagram viser at det er forholdsvis få kommunepolitikere som mener at oversikten svikter! Bare 3% er uenige.

### Jeg har god oversikt over de viktigste områdene for matproduksjon og de viktigste kulturlandskapene i vår kommune



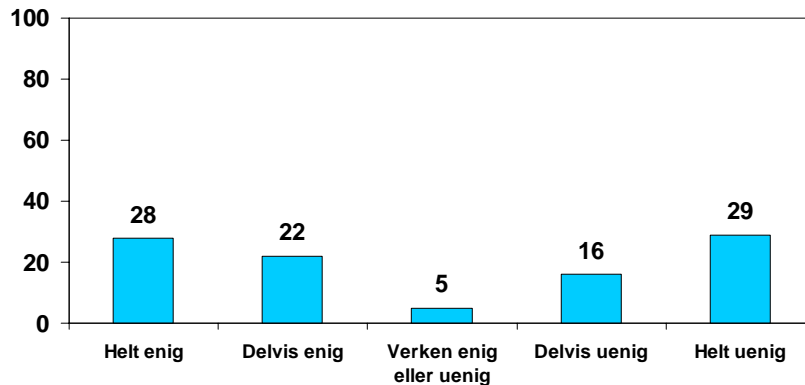
Det synes ikke å være mange systematiske forskjeller i svar mellom undergruppene, men vi finner at de kommunestyrerepresentantene som har kortest ansiennitet røper dårligst oversikt. Men selv blant disse er det ikke flere enn 8% som er uenige i påstanden.

Den neste påstanden måler holdninger til at Staten skal verne jordarealer og kulturlandskap gjennom jordloven. Påstanden lød: ”**Det bør innføres en bestemmelse i jordloven som gir Staten rett til å verne jordarealer og kulturlandskap**”. Her ser det ut til at meningene er svært delte. Mens 50% på den ene siden er enige i påstanden, er det så mange som 45% som er uenige.

Det er ikke dramatiske forskjeller i svar mellom undergruppene, men vi legger allikevel merke til at graden av uenighet er større i små kommuner der 54% er uenige, enn i store kommuner der 39% er uenige. Denne forskjellen kan nok reflektere en holdning som går ut på at der det ikke er problemer, er det ikke behov for statlig inngripen.

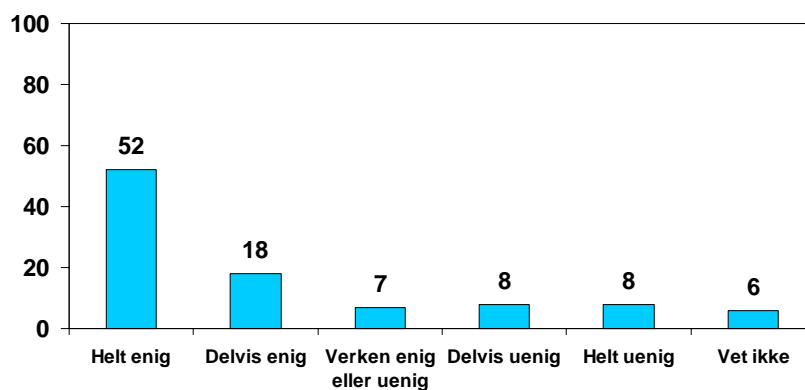


### Det bør innføres en bestemmelse i jordloven som gir Staten rett til å verne jordarealer og kulturlandskap



Den neste påstanden skulle avdekke om kommunene har arbeidet med å kartlegge viktige områder for jordbruksareal og kulturlandskap. Derfor formulerte vi følgende påstand: ” **I vår kommune har vi hatt en prosess med å kartlegge de viktigste områder for jordbruksareal og kulturlandskap**”. I motsetning til på forrige påstand, er svarfordelingen temmelig entydig på denne, idet hele 70% er enige og bare 16% er uenige.

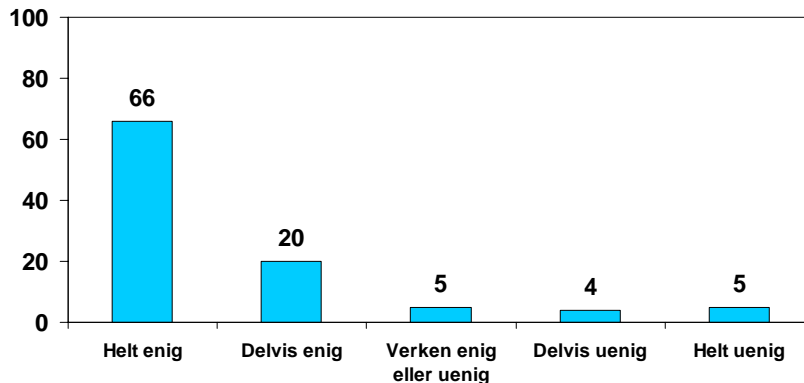
### I vår kommune har vi hatt en prosess med å kartlegge de viktigste områder for jordbruksareal og kulturlandskap



I den grad det er noen undergrupper som skiller seg ut i svarmønster, er det de politikerne som bor i kommuner med begrenset jordbruksareal. Her er det 26% uenige, mens i de typisk jordbruksdominerte kommunene er bare 7% uenige. Disse svarfordelingene reflekterer at kartleggingsprosesser stort sett er initiert av store innslag av landbruksareal.

Det er utpreget enighet i neste påstand som lød: ”**Det vil være en fordel for vår kommune å tegne langsiktige grenser rundt de viktigste områder med jordbruksareal og kulturlandskap**”. Hele 86% er enige, mens bare 9% er uenige.

**Det vil være en fordel for vår kommune å tegne langsiktige grenser rundt de viktigste områder med jordbruksareal og kulturlandskap**

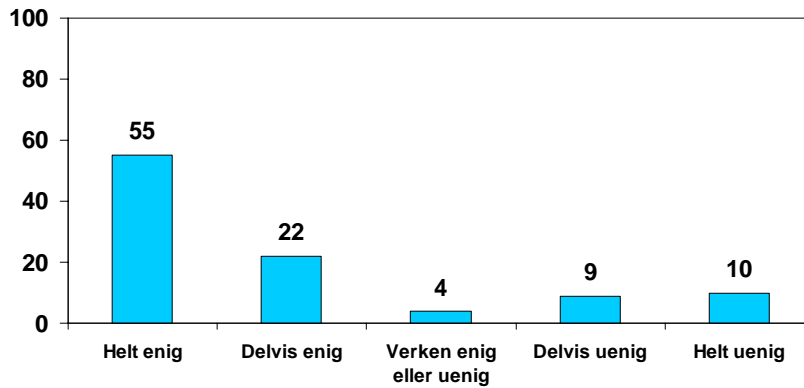


Når svarfordelingen er så skjev, er det lite rom for store variasjoner mellom undergruppene.

Den siste påstanden underbygger oppfatninger om at kommunepolitikere vil hegne om lokaldemokratiet. Når vi lanserer påstanden ”**Staten bør blande seg minst mulig i kommunenes arealforvaltning**”, er det så mange som 77% som sier seg enige. Allikevel kan man ikke se bort fra at en så stor minoritet som 19% er uenige. Når vi tilligg finner at graden av uenighet er størst (24%) i de største kommunene, forstår vi at konfliktnivåets høyde kan generere oppfatninger om at Staten bør blande seg inn i kommunenes arealforvaltning.

En annen forskjell mellom undergrupper som vi har vanskelig for å forstå, er at kommunestyremedlemmer med middels ansiennitet, dvs. 2-5 år og som sitter i sin andre periode, er klart mer skeptiske til påstanden enn de som har kortere eller lengre ansiennitet. Blant disse er det 28% som er uenige, mens andelene i de andre gruppene ikke er høyere enn 14-16%.

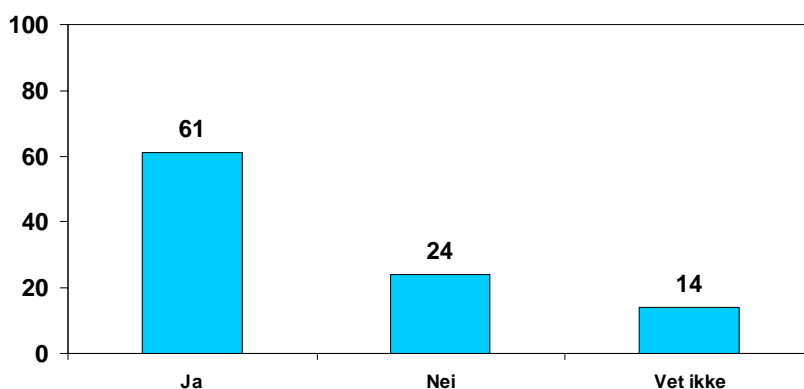
### Staten bør blande seg minst mulig i kommunenes arealforvaltning



### Har man gode nok kart? (Tabell 6)

Selv om det er flere (61%) som mener at egen kommune har tilstrekkelige gode kart som synliggjør kvalitetene i jordbrukets kulturlandskap, synes vi at det er ganske mange som svarer noe annet. Mens 24% mener at de ikke har gode nok kart, er det 14% som ikke vet.

### Har din kommune tilstrekkelig gode kart som synliggjør kvalitetene i jordbrukets kulturlandskap?

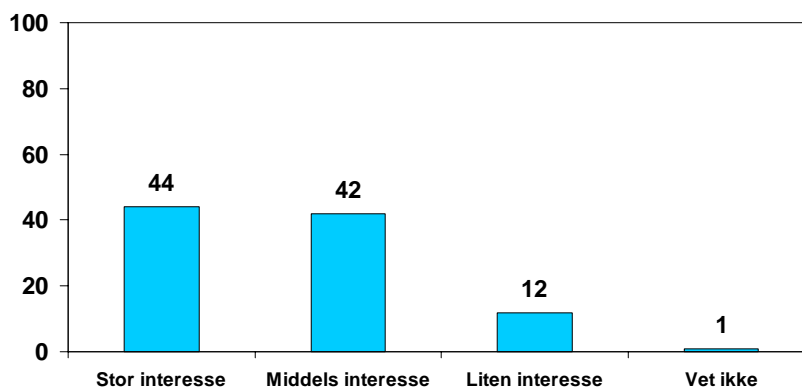


Det ser ut til at tilfredsheten med kartene er større i de minste kommunene enn i de større, mens jordbruksarealets andel av totalt areal ikke synes å influere på svarene på dette spørsmålet.

### Interesse for Landbruksdepartementets veileder (Tabell 7)

Landbruksdepartementet holder for tiden på med å utarbeide en veileder for kartlegging av kjerneområder for jordbruk og kulturlandskap i kommunene. På denne bakgrunn ønsket vi å vite om en slik veileder vil være av interesse for kommunene. Som vi ser i nedenstående diagram, er det store variasjoner i interesse. Riktignok er det få som sier de har liten interesse, men vi synes at ganske mange, 42%, svarer at de har middels interesse.

**Landbruksdepartementet holder på med å utarbeide en veileder for kartlegging av kjerneområder for jordbruk og kulturlandskap i kommunene. Vil en slik veileder være av stor, middels eller liten interesse for din kommune?**



Det er de største kommunene som viser størst interesse, men heller ikke her er det flere enn 49% som mener en slik veileder vil være av stor interesse. I de minste kommunene er det ikke flere enn 34% som har stor interesse av Landbruksdepartementets veileder.