

Magnar Forbord, Frank Egil Holm og
Torill Meistad

**Hvordan arbeider kommunene i
forhold til landbruk? Noen
resultater og inntrykk på bakgrunn
av kommunereformen i landbruket**

Delrapport 1 fra forskningsprosjektet
Kommunalisering Pluss

Rapport 7/05

ISSN 1503-2035

RAPPORT



Rapport nummer

07/05

Norsk senter for bygdeforskning

Universitetscenteret Dragvoll

Telefon: 47 73 59 17 29

N-7491 TRONDHEIM

Telefax: 47 73 59 12 75

Rapportens tittel	Dato
Hvordan arbeider kommunene i forhold til landbruk? Noen resultater og inntrykk på bakgrunn av kommunereformen i landbruket	22.12.05
	ISSN-nr. 1503-2035
	Antall sider og vedlegg 77
Delrapport 1 fra forskningsprosjektet Kommunalisering Pluss	
Forfatter(e)	Prosjektnr.
Magnar Forbord, Frank Egil Holm og Torill Meistad	6171.00
	Ansvarlig sign.

Oppdragsgiver	Oppdragsgivers ref.
Landbruks- og matdepartementet	Frøydis Vold

Sammendrag

Kommunene fikk gjennom en politisk reform 1.1.2004 beslutningsmyndighet over økonomiske og juridiske virkemidler i landbruket, bl.a. SMIL-midlene, jordloven og konsesjonsloven. I denne rapporten beskriver vi bakgrunnen for reformen og hvordan seks kommuner har tatt i mot den og deres arbeide i forhold til landbruk. Vi får et bilde av variasjon. Landbruket og dets plass er temmelig forskjellig i ulike kommuner, og dette påvirker hvordan kommunene "gjør bruk av" reformen. Likevel kan vi se noen felles tendenser. Reformen ser ut til å ha ført til større *aktivitet* i landbrukssektoren i mange kommuner, selv om ressursituasjonen i en del kommuneadministrasjoner ikke er den aller beste. En kan også se tendenser til mer differensiert tilrettelegging m.h.t. det å *bo* (bl.a. mer boligbygging utenom regulerte sentrumsfelt), men her må kommunene også forholde seg til lovverk som ligger utenfor reformen, bl.a. plan- og bygningsloven. Saksbehandlere og politikere kan ha noe ulikt syn i saker som gjelder disponering av landbruksarealer. Reformen gir bedre muligheter for å se landbruket i *sammenheng med andre oppgaver og næringer* i en kommune. Det er også en tendens til mer *helhetlig virkemiddelbruk* i.f.t. landbruket i kommunene (bl.a. gjennom utarbeidelse av strategiplaner og kommunedelplaner for landbruk). Men landbruket i en kommune har også nettverk som strekker seg ut av kommunen, slik at det er grenser for samordning. Når det gjelder å få til en god utnyttelse av reformen og ressursene i landbruket lokalt er samspill mellom de tre aktørkategoriene lokalpolitikere, næringsaktører og fagkompetanse i kommunen grunnleggende. Reformen har bidratt til å styrke dette samspillet, men tilgangen til fagkompetanse kan en del steder være en begrensende faktor for dette samspillet og føre til at det handlingsrommet som reformen gir, blir mindre utnyttet enn det som ellers kunne vært tilfelle.

Stikkord (norsk og engelsk)

Kommuner; landbruk; virkemidler; myndighetsoverføring; konsekvenser

Municipalities; agriculture; instruments; transfer of authority; consequences

Innhold

INNHold	3
LISTE OVER TABELLER	5
LISTE OVER FIGURER	5
FORORD	6
INNLEDNING	7
REFORMEN RENT PRAKTISK	7
JURIDISKE VIRKEMIDLER OG ENDRET PRAKSIS ETTER REFORMEN	7
ØKONOMISKE VIRKEMIDLER OG ENDRET PRAKSIS ETTER REFORMEN	9
EN BRED BAKGRUNN FOR REFORMEN	10
FORMÅLET MED KOMMUNEREFORMEN PÅ LANDBRUKSOMRÅDET	12
FORMÅLET MED RAPPORTEN	13
HVA ER EN KOMMUNE?	13
FORSKNINGSSPØRSMÅL – REFORMEN OG KOMMUNAL ”METODE”	16
KOMMUNERS TILNÆRMING TIL REFORMEN	18
NOEN KARAKTERISTIKA VED DE KOMMUNENE VI SER PÅ	18
KOMMUNE A.....	19
<i>Noen strukturelle trekk</i>	19
<i>Arbeidsmåter</i>	20
<i>Virkemidlene</i>	22
<i>Oppsummering</i>	23
KOMMUNE B	24
<i>Noen karakteristika</i>	24
<i>Omorganisering og strategiprosesser for bruk av virkemidler</i>	25
<i>Juridiske virkemidler</i>	27
<i>Oppsummering</i>	29
KOMMUNE C	30
<i>Noen karakteristika</i>	30
<i>Strategi for utvikling hvor landbruk inngår</i>	31
<i>Man vokser på å få ansvar</i>	34
<i>Oppsummering</i>	34
KOMMUNE D.....	35
<i>Noen karakteristika</i>	35
<i>En bynær landbrukskommune med både vekst og utkanter</i>	36

<i>Nye samarbeidsrelasjoner</i>	37
<i>Oppsummering</i>	39
KOMMUNE E	40
<i>Noen karakteristika</i>	40
<i>Forvaltning av landbruk i en liten kommune hvor landbruk betyr mye</i>	41
<i>Volumproduksjon, samarbeidsløsninger – og fradeling</i>	42
<i>Oppsummering</i>	45
KOMMUNE F	46
<i>Noen strukturelle trekk</i>	46
<i>Landbrukskommune uten landbrukspolitikk</i>	47
<i>Virkemidlene</i>	49
<i>Oppsummering</i>	51
FORSØK PÅ EN TEMATISK ANALYSE	52
INNLEDNING – EN MODELL FOR ANALYSEN	52
NYE SPILLEREGLER	54
<i>Kommunalisering – hva er nytt?</i>	54
<i>Reformen – trussel eller mulighet?</i>	55
<i>Nye spilleregler – ny strategi?</i>	57
SAMPILL MED OVERORDNETE MYNDIGHETER OG ANDRE AKTØRER	59
<i>Fylkesmannens Landbruksavdeling – fra ”sjef” til rådgiver?</i>	59
<i>Involvering av andre aktører – lobbyvirksomhet?</i>	60
SAMPILL POLITIKK, ADMINISTRASJON OG NÆRING	61
<i>Kommunepolitikerne – aktiv myndighetsutøvelse?</i>	61
<i>Kompetent saksbehandling – samarbeid eller sololøp?</i>	64
<i>Landbruksnæringen/-organisasjonene – en lokal medspiller?</i>	65
VIRKEMIDLENE	66
<i>Juridiske virkemidler – i skvis mellom annet lovverk</i>	66
<i>Plan for miljøvirkemidler – gode intensjoner, men begrensede midler</i>	67
DISKUSJON – TRE AKTØRGRUPPERS TILNÆRMING	69
<i>HAR KOMMUNEN UTVIKLET SEG SOM EN LANDBRUKSPOLITISK AKTØR?</i>	69
<i>EN KOMPETENT SAKSBEHANDLING?</i>	70
<i>HVA ER FORHOLDET TIL BRUKERNE – BØNDENE?</i>	72
KONKLUSJON	73
<i>REFORMENS MÅLSETTINGER – ER EN PÅ GOD VEI?</i>	73
<i>HAR KOMMUNENES MÅTE Å ARBEIDE PÅ SAMMENHENG MED YTRE RAMMEBETINGELSER?</i>	75
REFERANSER	76

Liste over tabeller

TABELL 1: NOEN KARAKTERISTISKE TREKK VED EKSEMPELKOMMUNENE OG EN NORSK "GJENNOMSNITTSKOMMUNE"	19
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Liste over figurer

FIGUR 1: EN MODELL FOR Å ANALYSERE KOMMUNEREFORMEN PÅ LANDBRUKSOMRÅDET.....	54
-----------------------------------------------------------------------------	----

Forord

I samarbeid med Landbruks- og matdepartementet og enkelte Fylkesmenn og kommuner er Norsk senter for bygdeforskning i gang med et følgeforskningsprosjekt om kommunereformen på landbruksområdet som ble innført 1.1.2004 og virkningene av denne reformen. Dette er den første større rapporten fra prosjektet.

Forfatterne takker personene som organiserte intervju for oss og alle informantene som brukte tid sammen med oss i 2004 og 2005. Det ga oss inspirasjon og, som vi skal se, mange data. Bare en del av dataene har kunnet bli benyttet i denne rapporten.

Vi vil benytte anledningen til å takke for samarbeidet med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag på prosjektet, særlig vår kontaktperson Tor-Morten Solem. Vi vil også takke Frøydis Vold, Åse Marie Rusaanes og Geir Dalholt i Landbruks- og matdepartementet for ideér om hva som skulle tas opp i denne rapporten og kommentarer på utkast til rapport.

En takk også til våre kollegaer Reidar Almås for innspill vedrørende konklusjoner i rapporten og Karoline Daugstad for gjennomlesing og kontroll av manus og forslag til klargjøringer og forbedringer i rapporten.

For mer informasjon om prosjektet og litteratur med relevans for kommunereformen i landbruket henvises til de to nettstedene:

<http://www.bygdeforskning.no/prosjekter/Kommpluss/> og;

<http://odin.dep.no/lmd/html/kommunesatsing/>

Trondheim, 22. desember 2005

På vegne av forfatterne

Magnar Forbord

prosjektleder

Innledning

1. januar 2004 ble det innført en politisk reform i Norge der myndighet på landbruksområdet ble overført fra stat og fylke til kommune. Etter denne dato har kommunene vedtaksmyndighet i saker som involverer lover og økonomiske virkemidler knyttet til landbruk. Samtidig ble statstilskuddet til kommunenes landbruksforvaltning økt.¹ Reformen berører altså så vel jus som økonomi på landbruksområdet, samtidig som reformen – i hvert fall formelt – endrer maktbalansen mellom nivåer i forvaltningen og kanskje også mellom administrasjon og folkevalgte.

Reformen rent praktisk

Først gir vi en liten omtale av det rent praktiske ved reformen.

Juridiske virkemidler og endret praksis etter reformen

Lovene reformen berører er jordloven, konsesjonsloven og skogbruksloven. Etter innføringen av reformen har kommunene myndighet til å avgjøre alle saker etter jordloven (delings- og omdisponeringssaker m.m.), konsesjonsloven og skogbruksloven² (Amdam og Yttredal 2004). Kommunene forvalter også forskriftene om bo- og driveplikt etter konsesjonslov og odelslov.³ På landsbasis dreier det seg årlig om 6-7000 saker (Landbruksdepartementet 2003).

¹ Statstilskuddet ble hevet reelt til det nivået det hadde i 1994 da ansvaret for de lokale landbrukskontorene ble overført fra staten til kommunene. Dette innebar en økning på landsbasis fra 349 millioner kroner i 2003 til 474,9 millioner kroner i 2004. Samtidig ble det innført nye objektive kriterier for tildeling av midlene som innebærer at landbrukskommunene får en større andel av pengene. Kilde: <http://odin.dep.no/ld/norsk/tema/kommunesatsing/nyheter/> (lastet 26.02.2004).

² Saker som gjelder verneskoggrenser er unntatt.
Kilde: <http://odin.dep.no/ld/norsk/tema/kommunesatsing/nyheter/> (lastet 26.02.2004).

³ Forvaltning av boplikt etter odelsloven hadde kommunene hatt ansvar for også en tid før innføringen av reformen.

Kommunepolitikere står ansvarlige for vedtak, men kan ha delegert vedtaksmyndigheten i kurante saker til administrasjonen i kommunen. Også før 1.1.2004 fattet kommunene vedtak i delings- og omdisponeringsaker på arealer under 2 daa. I øvrige saker ga kommunen tilråding, mens fylkeslandbruksstyret (altså et politisk organ på fylkesnivå) fattet vedtakene. I saker som ikke var kontroversielle kunne dette organet ha delegert vedtaksmyndigheten til Fylkesmannen, altså staten, men omfanget av slik delegering kunne variere fra fylke til fylke. Alle klagesaker og andre spesielle saker ble lagt fram for fylkeslandbruksstyret, men de ble endelig avgjort av en sentral statlig myndighet (først Landbruksdepartementet, siden Statens Landbruksforvaltning) og altså ikke av et politisk organ. Dette kan ha virket noe begrensende i forhold til den frihet fylkeslandbruksstyret følte de hadde før 1.1.2004. Etter reformen er det lite som er delegert til Fylkesmannen. Alle klager på vedtak gjort i kommunene avgjøres nå endelig i fylkeslandbruksstyret.⁴

Reformen innebærer altså ikke at aktører på fylkesnivå og Fylkesmannen er satt på sidelinjen, men de har fått andre roller. Fylkesmannens funksjon som kompetansetilbyder er blitt mer fremtredende, mens rollen som myndighetsutøver er blitt redusert. Statlige sentrale myndigheter sin myndighet i forhold til saker etter disse lovene er også blitt redusert. Det er også blitt færre klare føringer fra Landbruks- og matdepartementet når det gjelder hvordan skjønnet i de ulike lovene skal utøves (Amdam og Yttredal 2004). På toppen av det hele ble, like før reformen ble innført, konsesjonsloven også endret. Konsesjonsgrensen ble hevet fra 5 daa landbruksareal til h.h.v. 20 daa rent jordbruksareal (fra 2001) og 100 daa rent skogbruksareal (fra 2003).

⁴ En viktig kilde til disse opplysningene har vært Trine Gevingås, juridisk konsulent hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Oppsummert kan vi si at reformen kombinert med endringer i lover som reformen omfatter har ført til maktforskyving og rolleendring mellom aktører som ”allerede var der.” Ikke bare lokale myndigheter og politikere har fått mer myndighet. Også eiere (faktiske og potensielle) av landbrukseiendom har fått økt sitt mulighetsrom. Fylkespolitikere og særlig staten (sentralt som regionalt) har fått redusert myndighet.

Økonomiske virkemidler og endret praksis etter reformen

Når det gjelder de økonomiske virkemidler reformen berører er det snakk om i hovedsak to ordninger. Den ene er ”Spesielle miljøtiltak i jordbruket” (SMIL). Den andre er ”Nærings- og miljøtiltak i skogbruket” (NMSK). Begge ordningene er en sammenslåing av tidligere, mer spesifikke ordninger på sine respektive områder. En kan merke seg at sammenslåingene ble gjort i forbindelse med innføring av reformen i 2004. Når det gjelder *SMIL* er dette en sammenslåing av de fire tilskuddsordningene Investeringsstøtte til miljøtiltak, Tilskudd til miljørettet omlegging i kornområder, Tilskudd til spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap med fredede og verneverdige bygninger (STILK) og Områdetiltak (Amdam og Yttredal 2004). Tildeling av midler etter disse fire ordningene skjedde tidligere hos Fylkesmannen, ofte i samarbeid med en form for faggruppe på fylkesnivå. I Nord-Trøndelag f.eks. hadde en en miljø- og kulturlandskapsgruppe. Denne gruppen hadde representanter fra faglagene og fylkespolitikere og trakk opp retningslinjer og laget handlingsplan for bruken av midlene i fylket. Bønder sendte søknad til kommunen som anbefalte og uttalte seg om søknaden og sendte den videre til Fylkesmannen som sørget for endelig behandling på bakgrunn av retningslinjer og planer utarbeidet på fylkesnivå.⁵ Etter reformen behandler kommunen søknader og gjør vedtak om tildeling eller

⁵ Kilde: Even Ystgård, Fylkesmannens Landbruksavdeling i Nord-Trøndelag (personlig meddelelse 29. november, 2005)

avslag, *men innenfor en disposisjonsramme* for kommunen gitt av Fylkesmannen. Denne rammen kan, men må ikke, fastsettes med utgangspunkt i en strategi eller prioritering vedtatt av kommunepolitikerne vanligvis etter samråd med lokale faglag. På samme måte som for de juridiske virkemidlene er Fylkesmannen, eventuelt fylkeslandbruksstyret, klageinstans.

Når det gjelder *NMSK* består denne av de tidligere ordningene tilskudd til skogkultur, skogsveier, drift i vanskelig terreng og førstegangstynning. Skogbruksplanlegging er formelt ikke en del av *NMSK*, men omfattes av reformen i den forstand at kommunene skal ha en *felles strategi for både skogbruksplanlegging, NMSK og SMIL*. Før reformen skjedde tildelingen av midler mye tilsvarende for det som senere ble *SMIL*. Landbruksdepartementet tildelte hvert fylke gjennom Fylkesmannen en ramme for hver av skogbruksordningene ut fra rapportert behov i fylket. Fylkesmannen fastsatte regler og satser for tilskudd, eventuelt i samråd med skogeierforeningen og kommuner, og behandlet søknader. Etter reformen gis kommunene av Fylkesmannen etter søknad og eventuelt på basis av en strategi for kommunen, en andel av fylkets *NMSK*-midler, for øvrig i sin tur tildelt av Statens Landbruksforvaltning etter behovsrapportering fra Fylkesmennene. Kommunen forvalter sin tildelte ramme til beste for skogbruket innenfor gjeldende forskrifter. Kommunen fastsetter satser og tildeler tilskudd på basis av søknader fra skogeiere eller andre (Amdam og Yttredal 2004). Fylkesmannens Landbruksavdeling, eventuelt fylkeslandbruksstyret, er klageinstans.

En bred bakgrunn for reformen

Det var selvsagt en bakgrunn for innføringen av reformen. For det første skal vi huske på at reformen var del av en større reform med overføring av oppgaver til kommunene på *bredere front* (Stortingsmelding nr. 19 2001-2002). Denne

reformen ble vedtatt og innført av Bondevik-regjeringen (2001-2005), selv om initiativ til å forberede reformen ble gjort allerede av regjeringen Stoltenberg (2000-2001) (Stortingsmelding nr. 19 2001-2002). Dette betyr at det var et stort politisk flertall i landets nasjonalforsamling bak innføringen av kommunereformen i bred forstand i 2002. Landbruk var altså ett av områdene innenfor reformen.

Den politiske ledelsen i Landbruksdepartementet var aktive i å sette reformen ut i livet på landbruksområdet. Bl.a. drev departementet frem til 1.1.2004 i nært samarbeid med Kommunenes Sentralforbund og Kommunal- og regionaldepartementet et prosjekt for å forberede reformen og iverksette det som de kalte den ”kommunerettede satsingen.”⁶ I tillegg var fylkesmennene og organisasjonene i landbruket med i arbeidet (Landbruksdepartementet 2003). Det ble laget en utredning som staket ut kursen for innføring av reformen på landbruksområdet (Landbruksdepartementet 2003). Fokuset på de ovenfor nevnte virkemidler er omtalt i rapporten, samtidig som formålet med reformen på landbruksområdet er mer spesifisert. Det kan nok også ha hatt en viss betydning både for innretningen av reformen på landbruksområdet og intensiteten i innføringen at både landbruksministeren (Sponheim) og statssekretæren (Kongshaug) hadde erfaring som ledende kommunepolitikere (i hver sine kommuner). Bl.a. sendte landbruksminister Lars Sponheim i januar 2004 ved innføringen av reformen et brev til alle landets ordførere der han argumenterte for reformen og oppfordret kommunene til å nyttiggjøre seg den (Landbruksdepartementet 2004).

⁶ Kilde: <http://odin.dep.no/ld/norsk/tema/kommunesatsing/nyheter/> (lastet 26.02.2004).

Formålet med kommunereformen på landbruksområdet

”Reformatorenes” målsetting med reformen mer spesifikt var at det å overføre myndighet – i dette tilfelle fra stat og fylke til kommune – skulle føre til beslutninger som var bedre tilpasset lokale forhold. Bl.a. skulle en få til en tettere kopling mellom landbrukspolitikken og annen næringspolitikk og ressurs- og miljøforvaltning (Landbruksdepartementet 2003). Et av utgangspunktene for reformen var at det trengtes en politikk for *alle* typer næringsvirksomhet som har det til felles at de drives med gården og bygda som utgangspunkt.⁷ I tillegg skulle reformen bidra til å fylle et behov for en politikk også for ”alle de som rett og slett har garden og bygda som ramme for sine liv.”⁸ D.v.s. reformen var rettet inn både mot de som lever *av* gården og de som lever *for* den (Landbruksdepartementet 2004). I det første tilfellet berøres næringsviden. I det siste tilfellet berøres eiendomssiden.

I tillegg kan det sies å være ytterligere to målsettinger med reformen. Den ene er at *landbruk i større grad skal bli satt på den kommunale dagsorden*. Den andre er at økt kommunal myndighet over landbruksvirkemidler skal føre til at en lettere *ser landbruket i sammenheng med andre samfunnsoppgaver* i kommunen. Begge disse målene er et uttrykk for at en vil at landbruket i mindre grad skal bli en sektor og i større grad bli integrert i lokalsamfunnet. Slik sett er reformen en videreføring av reformen i 1994 da ansvaret for de lokale landbrukskontorene ble overført fra staten til kommunene (Almås 2002), for øvrig en overføring som ble benevnt ”fra sektoretat til samfunnsetat” (Stortingsmelding nr. 40 1991-1992).

⁷ Kilde: <http://odin.dep.no/ld/norsk/tema/kommunesatsing/nyheter/> (lastet 26.02.2004).

⁸ Kilde: <http://odin.dep.no/ld/norsk/tema/kommunesatsing/nyheter/> (lastet 26.02.2004).

Formålet med rapporten

Formålet med denne rapporten er å presentere og diskutere noen *resultater og inntrykk* fra utvalgte kommuner etter at en har hatt reformen i omlag 1,5 år. Vi er særlig opptatt av det vi kan kalle *metode*, d.v.s. måter kommunene arbeider på i forhold til landbruket, særlig etter innføring av reformen. Det kan gjelde løpende saksbehandling (forvaltning) så vel som mer utviklingsrettet arbeid (Finstad og Aarsæther 2003). Hvilken tilnærming har kommunene til landbruk og de virkemidlene som de etter reformen har større muligheter til å bestemme over? Det generelle inntrykket er at det ikke er så mange kommuner som (ennå) utmerker seg med hensyn til måter å jobbe på i forhold til landbruk. På den andre siden er det vårt inntrykk at det er få kommuner som ikke på en eller annen måte har et forhold til landbruk og dermed er berørt av reformen. Men som vi skal se er vilkårene og situasjonen i kommunene forskjellig. Dette påvirker hvordan de arbeider, kan arbeide og vil arbeide i forhold til landbruk og reformen.

Hva er en kommune?

Før vi går videre bør vi imidlertid avklare hva vi mener med ordet kommune. Vi bruker i dagligtale ordet ganske vidt. En har kanskje vært og snakket med en saksbehandler (administrativt ansatt) eller ”en etat” i sin kommune om en sak og vedkommende/”etaten” har uttalt seg om saken. Vi sier da kanskje at ’kommunen’ mener noe om vår sak, mens det strengt tatt bare er ansatt(e), *administrasjonen*, i kommunen som mener noe. Er dette kommunen? Vi bruker også ordet kommune når vi sikter til det *geografiske området* kommunen omfatter. Ikke noe av dette er i og for seg irrelevant når vi skal forstå hva en kommune er, men det dekker ikke helt. Selve ordet kommune kommer fra fransk og latin og betyr ’felles’ (Aschehoug & Gyldendal 1998). I historisk forstand og vidt betraktet blir da en kommune *fellesskapet av innbyggere innenfor et*

*avgrenset geografisk (stedlig) område.*⁹ I litt snevrere forstand kan vi oppfatte kommunen som et *organ* som løser eller sørger for å løse oppgaver for (eller på vegne av) dette fellesskapet, inkludert det å treffe beslutninger i saker som angår det. En måte å se dette på er at fellesskapet i seg selv ikke er og ikke kan være noen aktør. Derimot kan fellesskapet ”opprette” eller velge seg en aktør (Brox 1991), for eksempel et kommunestyre eller en ordfører.

Siden Formannskapslovene ble innført i 1837 har dette organet i Norge vært en folkevalgt (demokratisk) forsamling – valgt av og blant innbyggerne i kommunen, altså det stedlige fellesskapet. Denne forsamlingen – av lokale politikere – sørger for å løse oppgaver for fellesskapet. For å gjøre dette effektivt og på en bra måte har kommunene etter hvert opprettet ulike politiske spesialkomiteer og, ikke minst, i stadig stigende grad knyttet til seg profesjonelle medarbeidere for å bistå i administrasjon og på spesifikke virksomhetsfelt. Disse ”profesjonelle” vil vi samlet referere til som administrasjonen i kommunen (til forskjell fra *kommunepolitikerne*).

En kan diskutere hvem som egentlig utgjør fellesskapet i en kommune. Er det kun innbyggerne eller også eksempelvis næringsutøvere og organisasjoner? Vi mener at det ”kommunale fellesskapet” som den kommunale folkevalgte forsamlingen skal løse eller sørge for å løse oppgaver for, også må inkludere næringsutøvere og organisasjoner i kommunen. Kommunen blir dermed et ganske sammensatt ”vesen.” En av oppgavene til kommunens organer vil da være å regulere interessemotsetninger og løse konflikter mellom aktører i kommunen. Men det kan også være å legge til rette for samarbeid mellom aktører for på den måten å løse oppgaver. Det at både konflikter og samarbeid ikke avgrenser seg til ”rene” innbyggere, men også omfatter næringsutøvere og

⁹ I Norge kan dette området være en kommune (det lokale nivået), men også et fylke (fylkeskommune). I denne rapporten og i reformen er det den lokale kommunen som står i sentrum.

organisasjoner gjør at det er naturlig å inkludere disse i det kommunale fellesskapet. Vi kan da se at de virkemidlene som reformen omfatter er verktøy til bl.a. å løse oppgaver, regulere konflikter og stimulere samarbeid innenfor det mangslungne fellesskapet kommunen er.¹⁰ En kan vel også si at kommunale organer har en oppgave i å regulere forholdet til omgivelsene for kommunens innbyggere og aktører.

Kommunen er ikke en statlig myndighet; kommunens oppdrag kommer ikke fra staten, men fra fellesskapet kommunen. På den andre siden er det viktig å fastslå at *staten ikke er uviktig for kommunen*. Den kommunale selvstendighet er på mange måter gitt og til dels garantert av det overordnede organet staten. Lovene som regulerer og setter rammene for kommunal virksomhet og rett til å skaffe seg ressurser er gitt av en *nasjonal* forsamling (Stortinget). I likhet med kommunestyret er denne et politisk/demokratisk organ, d.v.s. består av personer som er kommet dit primært i kraft av *tillit*. Uten en stat ville vi ikke ha norske kommuner slik vi kjenner de i dag. Dette er også viktig for å forstå den reformen vi ser på her.

Oppsummert kan vi si at en kommune har mange ansikter. Hvilket ansikt en ser vil i noen grad bestemmes av konteksten. I noen tilfeller vil en sikte til kommunen som *fellesskapet* av innbyggere innenfor et geografisk område, i andre til *representantene* for dette fellesskapet (kommunestyret m.m.), i andre igjen til kommunens *administrasjon*, eller en kan mene en kommunal *virksomhet*.

¹⁰ Dette betyr at selv om ordet kommune i sin opprinnelige form refererer til et lokalt fellesskap kan kommunen i det moderne, for ikke å si postmoderne samfunn, like gjerne oppfattes som et nettverk av ulike aktører. De viktigste kategoriene aktører i dette nettverket mener vi er kommunale politikere, kommunal administrasjon og publikum. Publikum omfatter da innbyggere, men også næringsutøvere og organisasjoner i kommunen. M.a.o. vi kan snakke om et "kommunalt triangel." Vi tror det er fruktbart å ha dette triangelet for øye når vi skal forstå og analysere hva som skjer og kan skje i kommunene i forhold til reformen.

Forskningsspørsmål – reformen og kommunal ”metode”

Med metode sikter vi generelt til en fremgangsmåte eller måte å gjøre ting på som følger et visst system og har en viss orden og logikk.¹¹ I vårt tilfelle dreier det seg om å finne ut hvorvidt kommunene arbeider systematisk og ”velordnet” overfor landbruk, knyttet til forvaltning, men også utvikling. I forlengelsen av dette kan det også være interessant å vite noe om ressurser og aktører involvert i slikt systematisk arbeid. Alt dette innebærer ikke at metoden nødvendigvis er formelt beskrevet eller ”offentliggjort”, men det må være en viss systematikk og orden. Det er da også interessant å se mer spesifikt på hvorvidt og hvordan aktører i kommunene arbeider ”systematisk og ordentlig” i forhold til det handlingsrom reformen åpner for.

Går metoden f.eks. ut på å behandle sak for sak, prosjekt for prosjekt, eller ser en saker og prosjekter i en større sammenheng (*helhetlig virkemiddelbruk*). Hvordan *involveres* ulike aktører i prosessene? Er metoden en konsekvens av at kommunen ser seg selv som en *landbrukspolitisk aktør* på noen måte? Er *samhandling* med andre kommuner eller andre forvaltningsnivåer et element i ”metoden”? Kan en se noen sammenheng mellom metoden og *effekt på oppnåelse av mål* en måtte ha? Hvor nært er *forholdet til brukerne*? Er det *forskjeller* mellom kommunene m.h.t. metode? I det følgende gir vi noen eksempler på kommunal virkelighet for å si noe om lokal metode, eventuelt mangel på metode, på landbruksområdet. Vi gir noen kommentarer i forbindelse med hvert eksempel. Deretter gjør vi et forsøk på å analysere eksemplene samlet – på ”tvers” – og diskuterer noen spørsmål som vi ser som viktige.

¹¹ I ordboka defineres ’metode’ som: fremferd eller måte som er velordnet, logisk eller systematisk og følger en plan, d.v.s. at det er orden og system i det en gjør eller måten en går frem på. Kilde: Webster’s (1989). Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language, Random House.

Datagrunnlaget er først og fremst intervjuer – individuelle og i grupper – som forfatterne gjorde i til sammen 23 kommuner i ulike deler av landet i 2004 og 2005. Informantene omfattet alle de tre kategoriene vi mener er sentrale i arbeidet med landbruk i kommunene, det vi kaller det ”kommunale triangelet:” politikere, administrasjon og ”publikum.” ”Publikum” i vårt tilfelle var representanter for landbruksnæringa, men ut fra intensjonene med reformen kunne det også vært, eksempelvis, beboere i et område.

Alle intervjuene bortsett fra ett ble tatt opp på bånd i samtykke med informantene. Noen av intervjuene er blitt transkribert. I tillegg til intervjuer har vi konsultert kommunenes egne hjemmesider for opplysninger om bl.a. angående organisering. Blant de 23 kommunene har vi valgt ut 6 kommuner som vi presenterer noe fra. Disse kommunene representerer et spenn både med hensyn til strukturelle forhold (befolkningstetthet, næringsgrunnlag m.m. – se nedenfor), landbrukets plass og tilnærminger til landbruk i kommunen.

Foran intervjuene lovet vi informantene anonymitet. Samtidig understreket vi at til en viss grad var det offentlig kjent hvilke kommuner og fylker som deltok i prosjektet og at dette gjorde det vanskelig å garantere fullt ut at ikke noen kommuner og dermed personer kunne bli gjenkjent. Sitater er helt vesentlige i denne rapporten. Uten disse hadde verdien av rapporten falt betraktelig. Vi har derfor et dilemma her. Vår løsning er å ikke oppgi navn på kommunene og hvor i landet de ligger, vel vitende om at særlig personer som er i de nettverkene som arbeider med forvaltning av landbruket vil kunne kjenne igjen en eller flere av kommunene, men disse personene har samtidig forutsetninger for å vurdere sitatene i den rette kontekst. I tillegg kommer at sitatene dreier seg om profesjonelle og ikke personlige forhold. Skulle likevel noen av informantene komme i en uheldig situasjon p.g.a. sitater gjengitt i denne rapporten, noe vi tror ikke vil skje, tar vi det fulle og hele ansvaret for dette.

Kommuners tilnærming til reformen

Noen karakteristika ved de kommunene vi ser på

Tabell 1 nedenfor viser noen karakteristika ved de kommunene vi beskriver og det vi kunne kalle en norsk "gjennomsnittskommune." De seks kommunene fordeler seg på hele landet. Eksempel-kommunene er her forsøksvis rangert ut fra hvor "rurale" de er på basis av en "ruralitetsindeks." Denne består av de tre strukturelle variablene "Befolkning per arealenhet," "Andel sysselsatte i primærnæringer" og "Andel av befolkningen som bor i tettbygde strøk." Dette korresponderer delvis med de faktorer som (Almås 1995) bruker i sin definisjon av bygd. Vi ser at det er et stort spenn m.h.t. ruralitet mellom kommune A og kommune F. Men det er også betydelige variasjoner mellom disse to ytterpunktene, hvilket viser at norske kommuner ikke enkelt og greit kan plasseres i to kategorier: rural og urban. Snarere er det et kontinuum av kommuner på en urban-rural *skala*. Som vi ser dekker eksempelkommunene ganske godt dette kontinuumet. Det betyr imidlertid ikke at disse strukturvariablene nødvendigvis er det eneste som avgjør eventuelle forskjeller i kommunal "metode", om det i det hele tatt betyr noe. Grunnen til at vi foretar denne øvelsen her er at vi vil sikre oss et visst spenn av kommuner i vår studie og ikke bare meget rurale eller meget urbane kommuner.

Tabell 1: Noen karakteristiske trekk ved eksempelkommunene og en norsk "gjennomsnittskommune"¹²

	Kommune A	Kommune B	Landet ("gjennomsnittskommunen")	Kommune C	Kommune D	Kommune E	Kommune F
Areal, km ²	Under 100	500-1.000	748 ¹³	Over 1.000	100-500	500-1.000	Over 1.000
Folketall m/ endringstendens ¹⁴	Over 20.000 ↑	10.000-20.000 ↑	10.638 ¹⁵	Under 5.000 →	5.000-10.000 ↑	Under 5.000 →	5.000-10.000 ↓
Befolkning per km ²	Over 100	5-20	14 ¹⁶	Under 5	20-100	Under 5	Under 5
Andel av befolkning i tettbygde strøk	Over 80 %	60-80 %	77 % ¹⁷	40-60 %	40-60 %	40-60 %	Under 40 %
Andel sysselsatte i primærnæring	Under 5 %	Under 5 %	11 % ¹⁸	5-15 %	5-15 %	Over 15 %	Over 15 %
Antall årsverk i landbruket i 1999	Under 150	150-300	190 ¹⁹	150-300	150-300	300-500	Over 500
Største politiske parti ved kommunevalget i 2003	Ap	SV		Frp	Sp	Sp	Ap

Kommune A

Noen strukturelle trekk

Kommune A er en bykommune. Innbyggertallet ligger i intervallet 20.000-40.000. Folketallet har økt jevnt og trutt over årene og forventes å stige

¹² Kilder: Statistisk Sentralbyrå (2005). Kommunestatistikk <<http://www.ssb.no/kommuner>>.

Statistisk Sentralbyrå (1999). Jordbrukstillingen <<http://www.ssb.no/kommuner/jordbruk/>>.

¹³ Egen beregning basert på (det egentlige) Norges areal (323.802 km²) og antall kommuner per 1.1.2005 (433). Kilde: <http://www.statkart.no/>

¹⁴ Pilen markerer endringstendensen i folketallet i vedkommende kommune – ned, opp, eller stabilt. Kilde: Statistisk Sentralbyrå (2005). Kommunestatistikk <<http://www.ssb.no/kommuner>>.

¹⁵ Egen beregning basert på Norges folketall pr. 1.1.2005 (4.606.363) og antall kommuner per 1.1.2005 (433). Kilder: <http://www.ssb.no/befolkning/main.shtml>, <http://www.statkart.no/>

¹⁶ Kilde: Statistisk Sentralbyrå (2005). Kommunestatistikk <<http://www.ssb.no/kommuner>>.

¹⁷ Kilde: Ibid.

¹⁸ Kilde: Ibid.

¹⁹ Egen beregning basert på antall årsverk i jordbruket i 1999 (79.500), antall årsverk i skogbruket i 2003 (2.903) og antall kommuner i landet per 1.1.2005 (433). Kilder: <http://www.ssb.no/emner/10/04/10/jt1999/>, <http://www.ssb.no/emner/10/04/20/skogbruk/tab-2005-06-29-02.html> og <http://www.statkart.no/>

fremover. Over 80 % av befolkningen bor i tettbygde strøk. Kommunen dekker et areal på mellom 50 og 100 km² og har mellom 25 og 50 km strandlinje. Kommune A markedsfører seg som en god bo-kommune med gode muligheter for rekreasjon og friluftsliv. M.h.t. sysselsetting arbeider 2 av 3 innen tjenesteyting, 1 av 3 innen industri, bygg og anlegg. Det var i 1999 mellom 100 og 150 årsverk i landbruket.²⁰ Ved valget til kommunestyret i 2003 var Ap klart største parti.

Kommunen er den desidert minste av våre 6 undersøkelseskommuner og samtidig den kommunen som er mest tettbygd. Kommunen har likevel betydelig landbruksaktivitet. Det som er spesielt interessant her er kommunens utfordringer knyttet til landbrukets stilling i og med presset på arealene. På intervjuet deltok fire personer fra den kommunale forvaltningen: Virksomhetsleder byggesak, fagsjef for miljøvern, fagsjef for landbruk samt skog- og viltansvarlig. I tillegg deltok tre personer fra Fylkesmannen, bl.a. landbruksdirektøren.

Arbeidsmåter

Kommunens arealbruk er preget av at dette er en kommune med stort utbyggingspress. Det er god jord for landbruk, mens det er knapphet på vann. Det eksisterer enkelte problemer med forurensing fra landbruket til ferskvann. Befolkningen er opptatt av landbrukets betydning som vedlikeholder av kulturlandskap. Kommunens befolkning er konsentrert i en håndfull tettsteder. Resten av arealet benyttes i stor grad til landbruksformål i og med at 1/3 av arealet er dyrket mark og 1/3 er produktiv skog. Utviklingen de siste årene har gått mot færre og større enheter. Det er mye bruk av leiejord.

²⁰ Kilde: Statistisk Sentralbyrå: Jordbrukstillingen 1999.

Arealplanens hovedprinsipp er ”spredt konsentrasjon”, dvs. noe som motvirker spredt bebyggelse i kommunen. Det er valgt ut utbyggingsområder for boligformål og kjerneområder for landbruk. Det er likevel press på arealene utenfor boligområdene grunnet en kontinuerlig prosess knyttet til utbygging av annen infrastruktur som vei og jernbane.

Kommunen har lagt vekt på tydelige planverk basert på et godt kartgrunnlag:

”Vi var tidlig ute med digitale kart, og vi har gode data på landbrukssiden. I forbindelse med kommuneplan blir det laget nye temakart. Det vil bli 7-9 slike temakart, og ett av disse vil omhandle landbruk. Her skal en velge ut områder for prioritert landbruksvirksomhet. Denne prosessen kjøres i stor grad administrativt, og kun sluttbehandlingen vil foretas av politikerne.” (Fagsjef, miljøvern)

Saksbehandlingen på landbruks- og arealsaker skjer altså i stor grad administrativt. Kommuneadministrasjonen uttrykker likevel en bekymring knyttet til en reduksjon i bemanningen siden 1994. Det har gitt en endret arbeidssituasjon der en ikke har ressurser til å gi store plansaker den grundige saksbehandling de fortjener:

”Endringen over lang tid er jo at landbruksforvaltningen har blitt knepet inn. Dette startet i 1994 med den første kommunaliseringen. Arbeidssituasjon endres også. Mye mer på kontoret, og det er saksbehandling. Lite rom for langsiktig tankegang og planarbeid. Mye av veiledningen har jo også forsvunnet. Har ikke markvandring annenhver uke lengre” (Fagsjef, landbruk).

Denne utfordringen legger et press på politikerne og administrasjonen.

Virkemidlene

Landbrukssaker, arealsaker og PBL-saker behandles innen den samme etaten i administrasjonen. Politisk behandles PBL-saker i et utvalg, mens landbrukssaker behandles i et eget utvalg for næring, teknikk og miljø (NMT-utvalg). Tidligere var det egen landbruksnemnd som behandlet landbrukssakene, men dette har blitt endret. De vi var i kontakt med uttrykker at denne overgangen ikke var problematisk. Interessen for reformen ser ut til å være lav – et paradoks m.t.p. at landbruket er en betydelig aktør i kommunen:

”Jeg orienterte det relevante politiske utvalg om reformen og landbruksforvaltningen, men det var liten interesse for disse problemstillingene. Vi hadde jo et eget landbruksutvalg frem til siste valg, men det var nesten for få saker. Nå integrert under et større utvalg” (Fagsjef, landbruk).

Landbrukssakene i denne kommunen er i liten grad kontroversielle. Man peker på enkelte saker der det har kommet inn søknader på endret bruk av bygninger, samt enkelte konsesjonssaker. Dette har i liten grad medført støy. Politikerne er i liten grad involvert i disse sakene ettersom det er høy grad av delegering til administrasjonen: *”Reformen har kun i liten grad medført endringer. Vedtakspraksis følger stort sett standarden fra før 2004. Ved klagesaker vil vi søke politisk korrigering, men antallet er jo svært lavt da”* (Fagsjef, landbruk). Det lave konflikt- og klagenivået har ført til at politisk side er relativt lite involvert:

”Angående lovforvaltning har det blitt færre saker, men jeg ringer da til rådgiveren hos Fylkesmannen dersom det er noen saker som ligger i gråsoner. Vi føler at vi har god kontroll på jordlov- og konsesjonssaker. Her får vi ikke så mange klager.” (Fagsjef, landbruk)

Kommunen ligger i en del av landet der en kunne forvente en viss pågang fra livsstiltilflyttere fra en av landets storbyer. Kommunen velger likevel å ikke oppfordre til etablering av småbruk: ”*Det er neppe aktuelt å lage småbruk, slik Landbruk Pluss åpner for.*” Man har valgt satsingsområder for boligbygging som skal ta unna den forventede befolkningsøkningen i kommunen.

På spørsmål om arbeidet med de økonomiske virkemidlene som omfattes av reformen svarer fagsjefen for landbruk at:

”Vi laget jo en strategi i 2004 basert på en grundig diskusjon, men ikke helt ferdig med årets ennå. Vi ønsker å konsentrere oss om kvaliteten på ferskvann, og fangdammer er en satsing i så måte. Det ser ikke ut som om 35 % tilskudd er tilstrekkelig til at småprosjekter iverksettes. Det er ikke nødvendigvis bra med kommunal fordeling av disse midlene. Alle kommuner ønsker nå å bruke opp sin begrensede pott, mens det før var en større fylkesmessig pott der en kunne få relativt store tilskudd for godt argumenterte prosjekter. Det var ikke noe stort politisk engasjement rundt fjorårets plan i alle fall. Den var peilet motvannet [Kommunens ferskvannskilde], og der er det full enighet.” (Fagsjef, landbruk).

Oppsummering

Arealpress er et stikkord i denne kommunen. Det reflekteres både visuelt og i eksisterende planverk at ”*Her er alt areal i bruk!*” Kommunen utviser klare signaler på hvilke arealer som skal benyttes til boligformål og hvilke områder som skal benyttes til aktiv landbruksdrift. Man kommuniserte tidlig en relativt konservativ holdning til mulighetene som ligger reformen, og saksbehandlingen er således ikke endret vesentlig etter reformens oppstart. Disse signalene har også ført til at antallet klagesaker er relativt lavt. Brukergruppene har åpenbart

fått en forståelse av hvor grensen går i søknadssammenheng. Kommunen har gjennomført utstrakt bruk av delegert myndighet, og administrasjonen står for mesteparten av saksbehandlingen i saker som omfattes av reformen. Overordnede planvedtak og ”enkelte saker til kalibrering” blir behandlet politisk. Det har heller ikke vært stor pågang fra politisk side for å utøve aktiv styring i slike saker.

Kommune B

Noen karakteristika

Kommune B er en bykommune. Folketallet er mellom 10.000 og 15.000, har økt jevnt og forventes å øke. Flateinnholdet er noe over 500 km². Mellom 60 og 80 % av befolkningen bor i tettbygde strøk. Mellom 80 og 90 % av de sysselsatte arbeider innen tjenesteyting, mellom 15 og 20 % innen industri, bygg og anlegg og godt under 5 % i primærnæringene. På tross av dette er Kommune B en viktig jordbrukskommune med allsidig husdyrhold. Det var i 1999 omlag 300 årsverk i landbruket i kommunen. M.h.t. tjenesteyting er bl.a. handel og offentlig forvaltning viktig. Ved siste kommunestyrevalg (2003) var SV det største partiet.

Kommunen er interessant i denne sammenheng fordi den har gjort en omorganisering på administrativ side hvor landbruk er blitt inkludert i en avdeling for arealforvaltning. Her arbeider det både arkitekter og personer med landbruksutdanning. Dette motsvares av et planutvalg på politisk side med ordføreren som leder. Dette utvalget har da ansvar for de virkemidler som omfattes av reformen, men en god del er delegert til administrativ side.

På intervjuet deltok ordføreren fra politisk side. Fra administrativ side deltok rådmannen, lederen for arealforvaltningen, samt en fagkonsulent for jordbruk og en fagkonsulent for skogbruk. De juridiske virkemidlene sorterte under sistnevnte, mens den nest siste av disse hadde ansvar for økonomiske virkemidler. I tillegg deltok to personer fra Fylkesmannen, bl.a. landbruksdirektøren.

Omorganisering og strategiprosesser for bruk av virkemidler

Landbruket var frem til 2004 en egen enhet på administrativ side i kommunen. Man opplevde etter hvert ikke dette som hensiktsmessig, særlig fordi det hemmet arealforvaltningen. Løsningen ble å opprette en ny avdeling for arealforvaltning hvor landbruk og planlegging gikk inn. Dette skjedde våren 2004. I følge rådmannen hadde kommunen en tid før dette gjort en tilsvarende omorganisering på politisk side. Her er det ikke noen landbruksnemnd lenger, men et planutvalg som bl.a. tar seg av landbruks saker. Kommunen mener ikke at reformen har vært direkte årsak til disse omorganiseringene, som altså skjedde dels før og dels etter reformens innføring.

Derimot var reformen, eller nærmere bestemt vissheten om at den ville komme, en klar årsak til at en høsten 2003 bestemte seg for å lage en strategiplan for bruk av de økonomiske virkemidlene (SMIL og NMS). Som en bakgrunn viser jordbrukskonsulenten også til Stortingsmelding 19 fra 2001-2002; kommunen visste at det der var varslet nye oppgaver for lokaldemokratiet. Når kommunen visste at myndigheten over de nevnte økonomiske virkemidlene ville bli overført fra Fylkesmannen til kommunene 1.1.2004, så kommunen at de ville trenge en form for plan som basis for å dele ut midlene. Fylkesmannen stiller *krav* om

plan for å utbetale midlene til brukerne,²¹ men kommunen hadde en tydelig egenmotivering for å lage en slik plan, også.

Omorganiseringen kommer inn her ved at planen for bruk av økonomiske virkemidler ble gitt status som kommunedelplan for landbruk, altså en plan som inngikk i kommuneplanen og dermed forankret i Plan- og bygningsloven, en lov som for øvrig ligger utenfor reformen. Prosessen med å lage planen gikk fort, men ikke uforsvarlig fort, mener man. Arbeidet ble startet seint på høsten 2003 og fristen for ferdigstilling var satt til 1. november året etter. Kommunen tok kontakt med tre faglag i landbruket (Bondelaget, Bonde- og Småbrukarlaget og Skogeierlaget). Det ble dannet en arbeidsgruppe og gjort en avtale om bistand fra en lokal, pensjonert landbrukseksperter. Man ble litt forsinket av forskrifter for virkemidlene fra Landbruksdepartementet som ikke kom før i februar 2004. Arbeidsgruppa hadde første møte i april 2004.

Omtrent samtidig skjedde omorganiseringen. Det nye planutvalget, som nå hadde overtatt behandlingen av landbrukssaker, ville at strategiplanen skulle få status som *kommunedelplan*. Slik jordbrukskonsulentene fremstiller det ville utvalget på den måten:

”få det her innunder et politisk system da. Så ikke dette ble en plan slik at bare vi dreiv med dette her og kjente til det. Og det var han NN [lederen for arealforvaltningsavdelingen] som var pådriver for en sånn løsning.”

Ordføreren for sin del sier at årsaken til at politikerne ville at planen skulle bli en kommunedelplan var at den: *”skulle få noe breiere fokus ... noe større tyngde, altså...”* At en laget en slik strategiplan (som fikk status som kommunedelplan)

²¹ Det må her tilføyes at det er kommunen som vedtar hvilke søkere som skal få midler, mens *utbetalingen* av midlene til de som har fått innvilgning foretas av Fylkesmannen.

hadde i følge ordføreren også: ”*sammenheng med at ... vi måtte ... for å få oversikt over hvordan vi skulle bruke pengene måtte vi ha planverket på plass.*”

Jordbrukskonsulenten har en god følelse angående den planprosessen som ble gjennomført: ”*[Møtene] var veldig konstruktive. Det var en veldig god erfaring, og jeg tror disse organisasjonene satte veldig stor pris på disse møtene. Det har vi fått veldig mange positive tilbakemeldinger på.*” En har kommet til at det også er viktig å møtes etter at planen er ferdig og at dette bør skje regelmessig. Ikke minst organisasjonene har ønsket dette.

Det planforslaget som gruppen la frem for planutvalget ble vedtatt uten spesielt mye endringer, noe som jordbrukskonsulenten tar som et tegn på at planprosessen var bra. Og det at det var en prosess bak planen mener lederen for arealforvaltningen i kommunen er veldig viktig: ”*... skal vi først knytte den her opp mot politiske vedtak slik at vi har politisk forankring i de prioriteringene og verdiene som ligger i en sånn plan, så krever det at vi gjennomfører en planprosess.*” Ordføreren sier: ”*Ja, nei, vi må nok si at det var kommunereformen som kom som var sparket vi trengte for å gjøre det [strategiplanen]...*” Når det gjelder omorganiseringen derimot mener en at denne skjedde som del av en større prosess enn kommunereformen på landbruksområdet. Ordføreren sier: ”*Ja, den gikk nok uavhengig av reformen.*”

Juridiske virkemidler

Fagkonsulenten som forbereder de juridiske landbrukssakene har både negative og positive opplevelser av reformen. Han mener hvilket ståsted en vurderer ut fra er viktig:

”Når det gjelder brukerne, hvis vi ser fra hans ståsted, så er jeg i hvert fall overbevist om at han kan få et raskere svar, eller kortere saksbehandling. Jeg sier kan få, for hvis kommunen ikke har ressurser nok, så er det ikke sikkert at han kan få det. ... Så tror jeg terskelen er mindre for brukeren til å gå til, eller påvirke de lokale politikerne. ... Altså, jeg tror ordninga [reformen] er positiv, men jeg prøver nå å fokusere på en del negative sider også som jeg tror en skal ta med seg.”

Fagkonsulenten mener politikerne har en tendens til å ”legge lista for lavt”. Mer spesifikt: *”...jeg tror nok at ei fagnemnd ... lettere ville legge den lista rett enn sånn som vi har med ei klagenemnd som har et voldsomt vidt spekter.”* En annen sak er at når avgjørelsene blir tatt lokalt mener en at ”nivået blir høyere hos folk.” D.v.s. at både fagfolk og politikere vokser og blir mer kompetente på å få ansvar. Dette oppfattes som et direkte resultat av reformen, og da et positivt resultat: *”... når det blir avgjort lokalt så er vi på en måte, vi må skjerpe oss voldsomt og ja, få inn de opplysningene som er nødvendige og vurdere sakene voldsomt grundig.”*

Når det gjelder juridiske saker er det overraskende få av dem, og i de aller fleste tilfeller er det snakk om delingssaker. Da er jordloven inne i bildet, men ofte også plan- og bygningsloven fordi en må dispensere fra kommuneplanens arealdel. Dette skaper ekstra utfordringer for saksbehandlingen. Ordføreren mener at omorganiseringen som de har gjennomført nettopp er tilpasset denne situasjonen:

”Det er klart at det er mye raskere å se på en sak, at en og samme sak blir behandlet samme sted. ... Men samtidig kan det virke til at det blir veldig personavhengig. Og avhengig av den politikken eller den holdninga som er på

den enkelte avdeling.... sikkerhetsfaktoren er jo det at en kan klage på forvaltningssaker.”

M.a.o. organisering for effektiv saksbehandling behøver *nødvendigvis* ikke bety kvalitetsmessig god saksbehandling.

Oppsummering

Vi står her overfor en kommune hvor det er en viss kamp om landbruksarealer til ulike formål, men samtidig en allmenn interesse for landbruket og det å ta vare på det. Dette er trolig en forklaring på at en har satset mye på omorganisering i kommunen både på politisk og administrativ side. Det ble ikke nevnt noe som tyder på at kommunen har dårlig økonomi. I forhold til landbruk synes fokuset å være på forvaltning, mindre på utvikling. Kjerneområder for landbruk er et viktig stikkord. Landbruksbasert næringsutvikling ble ikke så mye nevnt under intervjuet. Hvordan belyser dette caset forskningsspørsmålene? Det er helt klart at denne kommunen praktiserer helhetlig virkemiddelbruk på landbruksområdet, bl.a. gjennom strategiplan, men at det kan bli noe ”sak til sak” behandling når politikerne tar over, særlig kanskje når det er klagesaker. Ulike aktører har blitt involvert i prosesser, og her har en målsetting om strategiplan fungert godt. Vi ser samspill i det kommunale triangelet ”politikk, administrasjon, næring” og også samspill med ”den regionale stat” – Fylkesmannen. Kommunen kan sies å være en landbrukspolitisk aktør i den forstand at de har tatt overordnet grep i forhold til landbruket, og kanskje særlig dets forhold til andre samfunnsområder (stikkord her er selvfølgelig kommunedelplan landbruk). Samhandling med andre kommuner ble ikke omtalt i særlig grad, men forholdet til Fylkesmannen ble nevnt og fremhevet som viktig. Konklusjonen må derfor bli at denne kommunen har en metode og at denne metoden har ”gjort en forskjell.” En har bl.a. fått involvert brukere og

politikere i forhold til landbruk, og en har en strategi på kommunenivå for utnyttelse av virkemidler på landbruksområdet. Når det gjelder forholdet til brukerne synes de fagansatte i kommunen å ha det næreste forholdet til disse, mens politikerne (i hvert fall som gruppe) vil forholde seg mer til landbruket samlet enn til hver enkelt bonde/bruker.

Kommune C

Noen karakteristika

Kommunen er stor målt i areal. Av arealet er 1 % jordbruksareal og 6 % produktiv skog. Kommunens innbyggertall er et sted under 5000. Innbyggertallet har vært ganske stabilt og forventes å øke noe. Mellom 40 og 60 % av befolkningen bor i tettbygde strøk. Mellom 5 og 15 % er sysselsatt i primærnæringene. Tjenesteyting, særlig offentlig tjenesteyting, er viktig. Jordbruket var tidligere den dominerende næringsgrenen. De senere år har sysselsettingen i næringen gått ned og var i 1999 et sted mellom 140 og 160 årsverk. Melkeproduksjon er fortsatt en viktig næring. I det siste har den samlede melkekvoten økt noe. Saueholdet har vært viktig, men har hatt problemer p.g.a. rovdyr. Det er en del næringsmiddelindustri og sagbruk, og fiske har en viss betydning. Innen tjenesteyting er helse, undervisning og forretningsvirksomhet viktig. I de senere år har reiseliv blitt en mer betydningsfull næring. Ved kommunestyrevalget i 2003 var FrP det største partiet.

Med hensyn til landbruket er det flere interessante forhold med Kommune C i sammenheng med reformen. Politisk er kommunen organisert slik: Underordnet kommunestyret finner vi, i tillegg til formannskapet, bl.a. et utvalg for drift. Landbrukssaker behandles i dette utvalget. Lederen for utvalget er fra Høyre.

Under Formannskapet er det bl.a. et næringsutvalg hvor en, i tillegg til politikere, finner næringsutøvere, deriblant bønder. Dette utvalget gir bl.a. støtte til prosjekter og enkeltbedrifter. Organiseringen på administrasjonssiden følger til dels den på politisk side ved at det under rådmannen er to sektorer, en for levekår og en for drift. Under drift finner vi en avdeling for utvikling der bl.a. næringskonsulent og jordbrukssjef er ansatt. Det er delvis samarbeid med en mindre nabokommune om jordbrukssjef. Tidligere var Arbeiderpartiet det største partiet i kommunen. I dag kommer ordføreren fra Fremskrittspartiet.

På intervjuet deltok fra politisk side ordfører, samt leder for driftsutvalget. Fra administrativ side var rådmann, næringskonsulent, to konsulenter på landbrukssiden, en sekretær, samt en utviklingskonsulent med. Næringsiden var representert med lederen i den lokale næringspolitiske foreningen, samt lederen i Bondelaget i kommunen. En medarbeider hos Fylkesmannens Landbruksavdeling deltok også under intervjuet.

Strategi for utvikling hvor landbruk inngår

Økonomien i kommunen har ikke vært god de siste årene. På tross av dette vektlegger en fra kommunens side arbeid med utvikling, ikke minst næringsutvikling. Landbruk inngår i denne utviklingstenkningen, selv om det er andre næringer i kommunen som betyr mer sysselsettingsmessig, ikke minst handel. Rådmannen uttrykker det slik: *”Det som opptar meg er utviklingsarbeid, og det å drive dette sammen med næringen.”* Han mener det er et godt grunnlag for dette i kommunen *”ettersom de viktige aktører møtes daglig i ulike fora. Det gir seg også utslag i bedre saksbehandling.”* De økonomiske virkemidlene som reformen omfatter, ikke minst SMIL, oppleves i denne forbindelse som positive, bl.a. fordi de kan benyttes til å utløse andre midler.

Det blir en god del diskusjon om utviklingsarbeid og aspekter ved dette under intervjuet. Et aspekt gjelder betydningen av profesjonell fagkompetanse. Ved denne er det igjen to forhold. Det ene er at det er en fordel hvis det er en "kritisk masse" av kompetanse. Det andre er variasjon i kompetanse og arbeidsfelt. Eller som rådmannen uttrykker det: *"Fagpersonen må være del av et større system. Hvis ikke tror jeg det er vanskeligere å få til utviklingsarbeid. ... Jeg tror det å ha flere fagområder som du daglig forholder deg til det gir både inspirasjon og ... en får ideer til utvikling."* Næringskonsulenten samtykker i dette og synes det er viktig at han er i den avdelingen hvor landbruk og utvikling i landbruket diskuteres. Før var vi *"jo organisert helt på sida av det [landbruket]."* Dette må tolkes slik at landbruket er blitt mer integrert med annet arbeid i kommunen de senere årene og etter. Reformen har trolig forsterket denne integreringen.

En annen side ved utviklingsarbeidet i kommunen er at den bruker en del penger selv på landbruket. Politikerne har hatt en strategi om å gjøre landbruket mest mulig robust. Kommunen har siden 2000 dekket 50 % av melkeprodusenters kjøp av melkekvoter. I tillegg er opprettet et eget landbruksfond hvor bønder kan få rimelige lån. Disse er blitt brukt til investeringer og forbedringer i "volumproduksjon" og oppbygging av nye næringer på gårdene, slik som turisme og grønn omsorg. Grønn omsorg har for øvrig vært prøvd ut i samarbeid mellom Landbruk/bønder og avdeling for helse og sosial i kommunen. Dette fungerte imidlertid bare så lenge det var eksterne midler. Når disse tok slutt forsvant økonomien i den "grønne omsorgen." Men uansett er grønn omsorg noe som har blitt prøvd ut i kommunen, og dette ga erfaring med samspill mellom landbruk og andre samfunnsområder.

Et tredje aspekt som ble trukket frem i forhold til utvikling var å løse løpende, "kurante" oppgaver så effektivt som mulig. Dermed frigjøres ressurser til utviklingsarbeid.

Et fjerde aspekt ved utvikling er at ulike aktører/aktørgrupper må komme sammen. Det må være et samspill mellom disse. Og det må være både formelt og uformelt samspill. Lederen i den næringspolitiske foreningen sier det slik: *”Enig i at det er store utfordringer knyttet til utviklingsarbeid, og det blir viktig at f.eks. leder i Bondelaget tar mange arbeidslunsjer med planavdelingen og tilreisende for at næringen skal bli representert i utviklingen.”* Deltakeren fra Fylkesmannen trekker inn dette med Landbruk Pluss som en riktig måte å tenke på; å utnytte ressursene i landbruket (naturgitte, tekniske, menneskelige) til andre ting enn tradisjonell, ren råvareproduksjon. Han mener kommunen har et veldig stabilt landbruk som gir basis for denne typen utvikling og trekker frem Grønn omsorg, fisketurisme, utnyttelse av nasjonalparken, og små-skalamat som gode eksempler. I denne forbindelse trekker han frem organiseringen av landbruket og betydningen av å treffes på tvers av næringer:

”Vi hadde et møte i et prosjekt som omfattet nyetablerere. ... og det var jo litt arti at en sammen med parfymeri og systue også tok oss med til en dyktig, ung bonde. Som et eksempel på det positive som skjer i [kommunen]. Også det at en har et veldig godt samarbeid med fagorganisasjonene og at lagslederen drikker kaffen sammen med administrasjonen og på uformelt grunnlag ofte – det tror jeg er ganske viktig. Det skal ikke bare være formelle møter, ... den uformelle daglige kontakten er også viktig.”

Men det er ikke slik at det nødvendigvis er noen motsetning mellom det formelle og det uformelle. Som et eksempel trekkes frem det at Fylkesmannen har stilt (formelt) krav om at kommunene utarbeider plan for bruken av de økonomiske virkemidlene som reformen omfatter. Dette har vært et incitament til å involvere næringen og lokalpolitikere i å tenke gjennom hva en vil med landbruket i kommunen og hva en vil prioritere.

Dette med samspill mellom aktører involverer også Fylkesmannen. Kommunens opplevelse av samspillet med Fylkesmannen er todelt. Dels setter en pris på den støtten i form av kompetanse som Fylkesmannen gir. På den andre siden er en misfornøyd med en del overprøving, f.eks. i en sak som en mener kunne ha gitt gode muligheter for næringsutvikling, nemlig tilrettelegging for snøscooterløyper i nasjonalparken. Det hører med at det er ulike avdelinger hos Fylkesmannen inne i bildet i de to tilfellene.

Man vokser på å få ansvar

I det hele tatt synes det klart at det at kommunen, som følge av reformen, har fått ansvar for en del landbruksvirkemidler gjør at aktører i alle deler av ”triangelet” politikk, næring, administrasjon har blitt mer motivert til å arbeide med landbruk. Man opplever dessuten å ha vokst på det å få det økte ansvaret, noe som oppfattes som positivt. Reformen synes også i denne kommunen å ha styrket arbeidet med utvikling, selv om ressursene som følger med i praksis viser seg å være mindre enn en kanskje har tenkt. Rådmannen mener at noe av forklaringen på dette er at midler ikke lenger kan øremerkes. Dermed forsvinner de i det store kommunale ”prioriteringssluket.”

Oppsummering

Alt i alt kan vi si at vi her står overfor en forholdsvis utviklingsorientert kommune med ikke den beste økonomien. Vi kan også si at dette er et eksempel på en kommune som ikke bare har en ”sak for sak” tilnærming til landbruket og virkemidlene som reformen inneholder, men tenker mer helhetlig virkemiddelbruk. Denne helhetlige virkemiddelbruken omfatter ikke bare virkemidlene som angår reformen, men også virkemidler som kommunen hadde

laget selv og før reformen kom. Vi ser også at ulike aktører involveres bevisst i prosessene, ikke bare formelt, men også uformelt. Forholdet til brukere synes derfor å være nært, og dette oppfattes i hovedsak som positivt. Denne involveringen – dialog-tilnærmingen – synes å bidra til bedre kvalitet både i saksbehandlingen og i utviklingsarbeidet, men ikke uten en viss ”friksjon.” Men uten friksjon er det vanskelig å tenke seg utvikling. Kan vi gå så langt som til å si at kommunen er en landbrukspolitisk aktør? Det faktum at den har og følger en strategi for landbruket og har mål for ”eget” landbruk gjør at det ikke er unaturlig å snakke om denne kommunen som en landbrukspolitisk aktør. Kommunen samhandler med nabokommuner i spesielle saker og med Fylkesmannen når det trengs spesiell kompetanse.

Kommune D

Noen karakteristika

Kommune D er en fjordkommune ikke langt fra en stor by. Arealet er mellom 100 og 500 km². Innbyggertallet er økende og nå godt over 5.000. Mellom 40 og 60 % av befolkningen bor i tettbygde strøk. Over 60 % av sysselsettingen er knyttet til offentlig og privat tjenesteyting. Mellom 5 og 15 % er beskjeftiget i primærnæringene, hvilket i denne kommunen betyr landbruk. En god del yrkestagere arbeider i den nærmeste, store byen. M.h.t. landbruk er husdyrhold og korndyrking kombinert med skogbruk viktig (mellom 150 og 200 årsverk). Det er mange små og mellomstore bedrifter i kommunen, bl.a. trevarebedrifter. Kommunen er etter egen oppfatning en attraktiv bo-kommune. Ved siste kommunestyrevalg (2003) var Sp det største partiet.

Når det gjelder den politiske organiseringen har kommunen, i tillegg til kommunestyre og formannskap, 5 råd og utvalg, hvorav et plan- og miljøutvalg tar seg av landbrukssaker. Den administrative organiseringen består av 2 nivå,

en ”linje” med ulike tjenesteområder, samt rådmannen med en liten stab. I linjen finner vi et næringskontor som har ansvaret for kommunens nærings- og miljøoppgaver. En av oppgavene for dette kontoret er å forvalte offentlige støtteordninger rettet mot nytt og eksisterende næringsliv, bl.a. de økonomiske virkemidlene som reformen inkluderer. Kontoret behandler også saker etter landbrukslovene. En viktig oppgave for næringskontoret er også å medvirke til en samlet forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen slik at, som det sies på kommunens hjemmeside: ”vi får hensiktsmessig tilrettelegging som gir trygghet for næringsaktivitet samtidig som samfunnets andre interesser ivaretas.”

I denne kommunen intervjuet vi i 2004 ordføreren, rådmannen, lederen for næringskontoret, samt lederen i Bondelaget i kommunen.

En bynær landbrukskommune med både vekst og utkanter

Hvis en skal karakterisere denne kommunen ytterligere må det bli at den er en vekstkommune med landbruk og utkanter. D.v.s. vi står overfor en litt motsetningsfylt kommune, i hvert fall en sammensatt kommune. I følge rådmannen har kommunen og politikerne et ønske om ”å se lys i vinduene” i alle deler av kommunen. Det er en utfordring å opprettholde bosetting på gårdsbrukene i de mindre sentrale delene av kommunen og en utfordring å forvalte arealene i kommunens pressområder. I det hele tatt ser en det som en utfordring å finne ut hvordan kommunen skal agere. Kommunen har for så vidt en strategi som er todelt: Å stimulere bosetting i utkantene og være mer gjerrig med arealene i pressområdene. Konkret innebærer dette at en er mer liberal i forhold til fradeling og tomtestørrelser på landbruksarealer i utkantområdene, mens en er mer restriktiv i pressområdene.

Denne situasjonen førte også for noen år siden til at en valgte å omorganisere på den administrative siden slik at fagstaben på landbruk kom sammen med fagfolkene innenfor teknisk etat og arealplanlegging. Dette hadde også en bieffekt rent arbeidsmiljømessig ved at landbruksfagfolkene opplevde å bli en del av en større stab, noe som ga økt arbeids glede. På den andre siden viser informantene til det faktum at det ikke stilles noen bestemte kompetansekrav til å behandle landbrukssaker i kommunene.

Lederen for næringskontoret trekker frem en sak som etter hans syn viser at kommunen enda ikke er helt god på å behandle fradelings- og omdisponeringssaker som viser at kommunen mangler en strategi og konsistent praksis for behandling av saker i forhold til de juridiske virkemidlene: En bonde fikk medhold fra politikerne til å fradele en boligtomt ”midt ute på en åkerholme omgitt av kornjord på alle sider.” Administrasjonen hadde frarådet fradeling ut fra at dette ville være uheldig arealforvaltning, men politikerne hadde sagt ja mye ut fra hensyn til et enkeltmenneske og ikke så mye ut fra prinsipper om arealforvaltning. Konsekvensen av fradelingen ble at det ble laget vei inn til åkerholmen og dermed et press mot ytterligere bebyggelse på åkerholmen. Lederen for arealkontoret syntes dette var ekstra uheldig i og med at han mente det fantes alternative totemuligheter i nærheten.

Nye samarbeidsrelasjoner

En effekt av slik omorganisering som en da kan se, er at landbruk får et sterkere grensesnitt mot andre sektorer i kommunen. Dette harmonerer både med hva dagens ordfører og dagens rådmann uttrykker. Begge er opptatt av å se landbruket som en del av en større helhet – landbruk og andre næringer må sees i sammenheng. De minner om at næringsutvikling også er arealplanlegging.

Faktisk mener de at arealplanen er viktigst og legger rammene for landbruk, ikke omvendt.

Kommunen er positiv til reformens idé, nemlig mer ansvar til kommunene. Ordføreren opplevde at ”regional stat” (d.v.s. Fylkesmannen) tidligere styrte det som burde vært regulert i kommunen og at lovverket på landbruksområdet var foreldet. Kommunen ser derfor på reformen som en mulighet. De håper at ”regional stat” vil komme etter. Likevel spør rådmannen seg om reformen er helt reell. Han minner blant annet om at Miljøverndepartementet har siste ord i forhold til en type saker reformen gjelder (saker hvor Plan- og bygningsloven er inne i bildet).

Kommunen har altså noen negative opplevelser med Fylkesmannen, men også positive opplevelser. Kommunen opplevde før reformen å bli overprøvd av ”regional stat” på miljøvern-området og plan- og bygningsområdet. Senest i 2003 hadde de en sak der de følte seg motarbeidet. Ingen av disse to områdene er områder som omfattes av reformen, og de angår ikke primært Landbruksavdelingen hos Fylkesmannen. Når vi ser at de likevel trekkes frem i en diskusjon om landbruk, så innebærer dette at også forhold og aktører som reformen ikke sikter seg inn mot kommer inn og påvirker effektene av reformen. På den positive siden trekker ordføreren frem bistanden Fylkesmannens Landbruksavdeling gir bl.a. på å legge til rette kartgrunnlag: ”Dette har vært meget nyttig i kommunens arealplanlegging.” Ordføreren oppfatter på dette området Fylkesmannen i hans fylke som en av de fremste i landet.

Derimot er en av de tingene som trekkes frem som positivt av informantene i denne kommunen samarbeidet med nabokommunene. Man har i det store og hele hatt gode opplevelser med slikt samarbeid. En av grunnene kan være at en har samarbeidet på avgrensede, målrettede områder, bl.a. på landbruksområdet,

mye i form av konkrete prosjekter. En kan derfor si at kommunesamarbeid er et viktig element i denne kommunens ”arbeidsmetode” på landbruksområdet.

Når vi spør lederen for Bondelaget hva han ser for seg av effekter av reformen er det første han trekker frem det at landbruket blir satt på dagsorden i kommunene.²² Han konstaterer at det ikke er etablert spesielt mye videreføring på gårdene i kommunen. Dette tror han kommer av at det er mer lettvinnt og attraktivt for mange gårdbrukere å arbeide i byen som ikke ligger langt unna og kombinere dette med korndyrking. Derimot viser han til at det er en tradisjon for trebasert tilvirkning og sagbruk i kommunen. Dette er en tradisjon en fortsatt kan satse på og kanskje bygge videre ut. Bondelagets videre arbeid i forhold til reformen mener han blir å påvirke kommunen.

Oppsummering

Dette er en kommune som synes å ha en landbrukspolitikk, eller kanskje snarere bygdepolitikk. Den har en todelt strategi på dette området. Likevel synes det i praksis å være til dels sak til sak behandling, i hvert fall når det gjelder de juridiske virkemidlene. D.v.s. at kommunen bare delvis har en helhetlig virkemiddelbruk. M.a.o. det ser ut til at vi står overfor noe litt paradoksalt: en kommune med en politikk på landbruksområdet, men uten egentlig en helhetlig virkemiddelbruk. Bondelagets leder mener de har et godt inngrep med fagfolkene hos kommunen, men at inngrepet har vært bra også før reformen. Dette inngrepet synes å ha vært av uformell art, d.v.s. at aktører blir involvert i prosesser uformelt snarere enn formelt. Samhandling med andre kommuner (nabokommuner) er en viktig del av tilnærmingen til landbruk i denne

²² I denne forbindelse kan nevnes en samtale en av forfatterne hadde med en leder for landbruksorganisasjonene i en annen, ikke ulik kommune høsten 2005. Vedkommende hadde vært involvert fra næringsiden i utarbeidelsen av kommunedelplan for landbruk. Han var av den klare oppfatning at det etter reformen var mye lettere å få kommunepolitikerne på banen i forhold til landbruk enn før reformen. Dette i sin tur gjorde at den administrative siden i kommunen, inkludert rådmannen, også tok tak i landbrukssaker på en helt annen måte enn tilfellet var før reformen.

kommunen, noe som også har gitt resultater i denne kommunen, d.v.s. at det slik sett er en sammenheng mellom metoden og effekt på måloppnåelse. Samhandlingen med en avdeling hos Fylkesmannen oppleves som meget god, mens samhandlingen med en annen avdeling ikke har vært erfart som like god. Kommunens forhold til Fylkesmannen i saker som involverer landbruk og landbruksressurser må derfor sies å være delt.

Kommune E

Noen karakteristika

Kommune E er en fjord- og innlandskommune. Flateinnholdet er over 500 km². Folketallet har vært stabilt på et sted mellom 2000 og 4000 innbyggere, noe som forventes å fortsette. Over 40 % av bosettingen er i tettbygde strøk. Over 15 % er sysselsatt i landbruk. Godt over 50 % arbeider innen tjenesteyting. Det ble i 1999 utført mellom 300 og 400 årsverk i landbruket. Husdyrholdet er klart viktigst, bl.a. melkeproduksjon. P.g.a. planting er skogarealet økt kraftig siden 1960-tallet – 20 % av kommunens areal er nå produktiv skog. Det er lite industri i kommunen. Ved valget til kommunestyret i 2003 var Sp største parti.

Det at landbruket betyr mye er således noe som utmerker denne kommunen. Politisk er kommunen organisert ved at det under kommunestyret er to organer, formannskapet og et såkalt forvaltningsutvalg. Forvaltningsutvalget behandler enkeltsaker etter særlover, blant annet konsesjonsloven, jordloven og skogbruksloven. Plansaker og økonomisaker behandles av formannskapet. D.v.s. at saker etter jordloven og saker etter plan- og bygningsloven behandles av ulike politiske organ. Behandlingen av saker knyttet til økonomiske virkemidler har politikerne delegert til administrasjonen med basis i en strategiplan som er blitt utarbeidet i nært samarbeid med faglagene. Organiseringen på administrativ side er rådmann og tre rådgivere med rådmannsmyndighet innen ulike deler av

organisasjonen. Det er ingen etater, men en rekke tjenesteenheter, bl.a. næring og miljø som landbruk sorterer under.

På intervjuet deltok varaordføreren og landbrukssjefen i kommunen i tillegg til to representanter fra Fylkesmannens Landbruksavdeling.

Forvaltning av landbruk i en liten kommune hvor landbruk betyr mye

Landbruket betyr altså mye i denne kommunen. Gjennomsnittsstørrelsen på brukene er blant de største i fylket. Det er mye husdyrproduksjon, særlig melkeproduksjon. Det er mange som vil satse på landbruk, og dette ser en bl.a. i form av lite overskudd på forpaktningjord i kommunen i følge landbrukssjefen: *”Det er ganske hardt press på jorda, og en del er villige til å betale faktisk en del brukbare priser også.”*

Det kan være visse utfordringer å behandle saker i små kommuner. Landbrukssjefen sier:”... i små kommuner der alle kjenner alle så er det jo et tettere forhold og det er ei større utfordring å si nei. ... når Fylkesmannen gjorde vedtaka så hadde vi noen å skylde på ...”. Med henvisning til reformen mener også varaordføreren at det er en del negative ting forbundet med å få større makt og mer ansvar, men også en del bra ting:

”Ja, det er klart at dette her med at kommunen får større makt i forhold til penger og bevilgning, ... det er både pluss og minus. Fordi vi sitter så tett at det kan være vanskelig, men i prinsippet så synes jeg jo at det er bra. Altså, jeg ser jo positivt på at vi har fått det [mer makt og ansvar].”

Varaordføreren tilføyer også noe annet:

”Også er det ikke alltid slik at det å jobbe med landbruk politisk i en landbrukskommune er ... like lett. Fordi det på en måte blir så sjølsagt. Og av og til så føler jeg at det er nesten sånn at vi blir litt redde for å på en måte å si noe om landbruk politisk fordi vi sitter så midt i næringa vi som er politiske ledere. ... Det ... kan komme uttalelser fra andre kommuner på landbruk politisk som på langt nær har et så viktig og sterkt landbruk og kanskje ut fra der du kanskje ikke hadde venta det av. ... jeg veit med meg sjøl at jeg sitter i mange sånne doble roller som bonde og som varaordfører, som sentral tillitsvalgt ... også vet ikke du når du er det ene og når du er det andre. Så blir du faktisk litt redd for å ta landbrukssaken fordi da kan en plutselig bli beskyldt for å ha en anna rolle eller være noe anna enn akkurat det du er når du tar den saka.”

M.a.o. det å representere den næringen eller samfunnssektoren som er tung i en kommune behøver ikke bare å oppleves som enkelt.

Volumproduksjon, samarbeidsløsninger – og fradeling

Landbrukssjefen heller til at dette kan være typen kommune hvor en skal satse på landbruk i fremtiden:

”[Denne] kommunen har egentlig i landbruket vært en kommune som har vært veldig frempå når det gjelder endringer i landbruket. ... fjøsene ble bygd tidlig ... må skiftes ut innen 2024. ... [Bøndene] de reagerer på det her. Og nå er det vel en 6 fellesfjøs som er under bygging. Og 14 samdrifter og 8-9 med konkrete planer. ... Tine de pisker oss, og kanskje produksjonsvolumet skal opp i akkurat sånne kommuner som dette her.”

Men det er variasjoner innad i kommunen. Ikke alle steder er det satsing innen volumproduksjonen. Landbrukssjefen sier:

”Jordbruket er liksom konsentrert i ... nedre og indre delen av kommunen. I mellom her ... så ligger det en del gårdsbruk som er på vei ut. Og da får vi en god del saker som går på fradeling, konsesjon. Jeg vet ikke hvor mange brev jeg har skrevet på spørsmål om gårder er beheftet med odel eller ikke. Altså, de ser på gårdene på en litt anna måte enn det de gjør i de [andre delene av kommunen].”

Vi ser altså at satsing på volumproduksjon noen steder i kommunen følges av, og kanskje forutsetter, reduksjon andre steder. Og der det skjer nedbygging eller en forventer dette begynner både volumprodusentene (altså andre bønder) og aktører som tidligere ikke har vært særlig aktive overfor landbruk å vise interesse. I følge jordbrukssjefen er de som henvender seg:

”... Notar og sånne... Ja, også grunneiere og slektninger og liknende. Er hjemgården min over 20 dekar og den er i hvert fall ikke over 100 dekar og en del sånne spørsmål. ... det går ikke nødvendigvis på å drive jordbruk... De spør hvor lett det er å fradele hus. ... så det som blir sakene er fradele husa på gården og naboene kjøper ... tilleggsjord. Og hele gårdsbruk som tilleggsjord.”

Dette får varaordføreren til å replisere at de burde ha en plan også for bosetting og bruken av arealene. Kommunen har altså en slik plan for de økonomiske virkemidlene, men ikke for de juridiske:

”... jeg ser ei utfordring i ... det å ha et overordna prinsipp. ... være konsekvente på det. ... Jeg tror at det går veldig mye på om de som da eventuelt vil dele fra – skal de dele fra for å bo der eller for å holde det som fritidseiendom. ... Vi hadde nettopp ei sak i formannskapet her på ei delingssak. Og da ble det kasta frem om [vi] ikke burde fått laga en plan der vi så på plasser i kommunen der vi kunne tenke oss å lage noen litt større ... enn hus i byggefelt. Og eventuelt burde vi på

plansida gjøre noe for å si at da åpner vi for det. ... vi var i hvert fall et flertall i formannskapet som mente at det skulle ikke være nede på [et pressområde i kommunen] ... vi har [altså] ikke noen plan utover den som går for de her spesielle midlene [de økonomiske virkemidlene].”

I følge både varaordføreren og landbrukssjefen er det lite av gårdsbaserte spesialproduksjoner i kommunen, for eksempel gårdsmat. Det virker altså som drivet er i retning utvikling av det tradisjonelle landbruket – volumproduksjonen. Imidlertid har reiselivsnæringen lange tradisjoner i kommunen, og landbruket har drevet og driver reiseliv. Slik at på denne måten er landbruket i kommunen koblet til andre næringer og samfunnsområder. Dette gjenspeiler seg også m.h.t. hvordan landbruket er organisert inn rent administrativt i kommunen; landbruk inngår i tjenesteenheten 'Landbruk og miljø.' Landbrukssjefen sier:

”Vi er en liten kommune, og de som steller med landbruk de steller også med turisme og næring. Og stort sett er det gode vilkår for tilleggsnæringer og turisme som tilleggsnæring i denne kommunen her. ... det er naturlig at vi tenker turisme samtidig som vi tenker landbruk.” I denne forbindelse fremhever han SMIL-midlene: ”... virkemidlene i forhold til SMIL, de er lett å kople mot turisme – allmenne, gode tiltak, helt klart.”

Selv om både deltakeren fra politisk side og fra administrativ side på intervjuet uttrykte at de i det store og hele opplevde det å få mer makt og ansvar som overveiende positivt, innebar ikke dette at situasjonen var uholdbar før reformen. Også da hadde kommunen makt og innflytelse på landbruksområdet, og dette kom av et godt forhold til Fylkesmannen. Særlig landbrukssjefen (som både har jobberfaring fra annen kommune i fylket og hos Fylkesmannen) mener dette:

”... Fylkesmannen hadde vedtatt muligheten, men vi gjorde anbefalinger og saksforberedelser ute i kommunene og prøvde å opplyse om sakene så godt som mulig. Om vi hadde gjort vedtaket eller ikke så følte vi at vi hadde såpass god kommunikasjon med Fylkesmannen at vi følte oss ikke noe særlig overstyrte. ... Så vi hadde en brukbar medbestemmelse i forhold til disse ordningene – følte vi.”

Oppsummering

Dette eksemplet viser veldig godt en kommune som har kommet et stykke på vei med en strategi og politikk for landbruket. Noe er iverksatt, samtidig som flere ting (ennå) bare er på prate- eller tenkestadiet – gode ønsker, forventninger. Reformen synes å ha hatt en viss innvirkning på hvordan en arbeider i forhold til landbruket og hvilke aktører som er/blir involvert. Samtidig ser vi ikke så mye ny, utradisjonell næringsutvikling på gårdene i denne kommunen. Når det gjelder saksbehandling så behandles saker om økonomiske virkemidler helt klart etter en overordnet plan med god forankring både hos næringsutøvere, politikere og administrasjon i kommunen, d.v.s. her er det *helhetlig virkemiddelbruk*. Når det gjelder juridiske saker så er det vanskeligere å se en overordnet strategi, men det synes å ligge en viss uformell politikk bak. Både bønder (gjennom faglag), politikere og administrasjon i kommunen var *involvert* i den konkrete prosessen med å utarbeide plan for bruk av økonomiske virkemidler. *Samhandling* med andre kommuner ble ikke nevnt under intervjuet. Derimot synes samhandlingen med Fylkesmannen å være god både før og etter reformen. Kommunens arbeidsmåte har utvilsomt betydning for hva som oppnås på landbruksområdet i kommunen (*oppnåelse av mål*), bl.a. at en får ”dirigert” økonomiske midler og – i noen grad – arealbruk dit kommunen ønsker. Men det synes fortsatt å være noe å gå på når det gjelder å utvikle måter å arbeide på og utnytte handlingsrommet i

reformen. Kommunens *forhold til brukerne* synes å være nært. Dette oppleves ikke bare som en god ting. Denne kommunen er en landbrukspolitisk aktør, men den vil bli enda bedre på dette området.

Kommune F

Noen strukturelle trekk

Kommune F er en innlandskommune. Flateinnholdet er på over 1.000 km². Kommunen har mellom 5.000 og 10000 innbyggere. Folketallet har hatt en svak nedgang, noe som forventes å fortsette. Under 40 % av befolkningen bor i tettbygde strøk. Mellom 15 og 20 % av de sysselsatte arbeider innenfor landbruk, mellom 20 og 30 % innen industri, bygg og anlegg og godt over 50 % innen tjenesteyting. I 1999 ble det utført over 500 årsverk i landbruket, d.v.s. vi snakker om en stor landbrukskommune. Jordbruket har hovedvekt på husdyrhold. Skogbruket er viktig og avvirkingen var i 1993/94 mellom 30.000 og 40.000 m³. Skogen gir grunnlag for en betydelig sagbruks- og trevareindustri. Ved siste kommunestyrevalg (2003) var Ap største parti fulgt av Sp.

Arealmessig er kommunen en av de største i denne regionen. Store deler av kommunen er tynt befolket i og med at en betydelig andel av innbyggerne bor i kommunesenteret. Landbruket er den dominerende sektoren i kommunen, i tillegg til pendling til regionsenteret som ligger i relativ nærhet. Intervjuene ble i all hovedsak utført høsten 2004, og vi hadde samtaler med seks informanter knyttet til våre tre aktørgrupper: Rådmann, saksbehandler landbruk, politisk utvalgsmedlem, leder i fellesråd for faglag, leder i skogeierlag, leder i lokalt bonde- og småbrukerlag.

Landbrukskommune uten landbrukspolitikk

Kommunen er altså en betydelig landbrukskommune med vesentlige arealer med dyrket mark og mye produktiv skog. *”Landbruket er viktig i denne kommunen. Det er det ingen tvil om. Den er kanskje så viktig at den av og til kan oppfattes som en stat i staten (...) Brukerne har i minst like stor grad forholdt seg til Fylkesmannens Landbruksavdeling som kommunen.”* (Rådmann). Våre intervjuobjekter uttrykker generelt store forventninger til reformen, men intervjuene ble gjort så tidlig at en ikke hadde sett de store endringene. Kommunen så muligheter innen samarbeidet mellom landbruket og andre næringer i kommunen, og administrasjonen så det ønskelig med et utstrakt samarbeid mellom ulike sektorer: *”Vi prøver nå å bedre samarbeidet mellom miljø, næring og teknikk, for deres arbeid henger så tett sammen. Før satt de jo og skrev brev til hverandre”* (Rådmann).

Avdelingen ved kommuneadministrasjonen som er aktuell for denne reformen kalles *”avdeling for landbruk, næring og teknikk”*. Det er likevel en utfordring med en presset kommuneøkonomi. Det er knapt med ressurser og flere ledige stillinger. (Det var 5 årsverk på landbruk for noen år siden, nå er det 2.) Dette gjør at en ikke har kapasitet til mer enn løpende saksbehandling. Dermed blir det minimalt med strategiarbeid og grunnleggende planprosesser. Dette gjør det også utfordrende å skulle administrere myndighet innen nytt lovverk: *”Omstillingene innen ulike lovverk har skjedd så fort at Fylkesmannen til tider har vært mer liberal en kommunen (...). Det har vært et tomrom siden landbrukssjefen har sagt opp. Men, det går vel relativt greit. Enkelte saker har kanskje blitt innstilt vel fort. En får nesten ikke satt seg inn i saken”* (Politisk utvalgsmedlem). *”Faglagene uttaler seg om sakene, men det er jo politikerne som bestemmer”* (Leder felleslag for faglagene).

”Koblingen mellom landbrukssektoren her og Fylkesmannens Landbruksavdeling har vært tett, kanskje tettere enn koblingen mellom landbruksinteressene og de andre sektorene i kommunen. Godt samarbeid mellom landbruksinteressene og treindustrien i kommunen, men det kan nok forbedres i forholdet til andre attåt næringer” (Rådmann). ”Mye utskifting i politisk utvalg ved siste valg, slik at samarbeidet både innad i utvalget og mot andre sektorer ikke har satt seg” (Politisk utvalgsmedlem). ”Kommunen har en tradisjon for lokale faglag i hver grend, og det har blitt etablert et fellesråd for faglagene” (Leder felleslag for faglagene).

Kommunen samarbeider i noen grad med nabokommuner, men informasjonsarbeidet blir i all hovedsak igangsatt fra Fylkesmannen:

”Jeg mener absolutt at det er en vei å gå, men det er visse utfordringer. Mange vil frykte at kommunesammenslåing følger av slike prosesser. Overføringene blir bare mindre, og det er en skjult agenda her at kommunene skal slås sammen. Dette gjør at all type samarbeid medfører reduserte overføringer. Vi har utredet interkommunalt samarbeid både sørover og nordover. Dette kan jo ha noe med kompetanse og gjøre også. Noe av det vanskeligste å etablere samarbeid om er jo næringsvirksomhet, for de er konkurrenter.” (Rådmann)

”Vi har hatt noen samlinger med noen av nabokommunene der vi har diskutert praksis i for eksempel bo- og drivepliktsaker. Ellers er det stort sett Fylkesmannen som avholder slike samlinger.” (Politisk utvalgsleder)

Selv om kommunen har en egen landbruksplan kan en si at kommunen kun i liten grad har en uttrykt landbrukspolitikk:

”Summen av enkeltsakene blir på mange måter vår politikk. Ikke hatt noen overordnet gjennomgang i utvalget. Utvalget følger i stor grad de vurderingene som fylkeslandbruksstyret hadde tidligere. Kommunen har tidligere hatt fokus på jorddelingssaker. Dersom en ikke har fått egnet overtakelse av gård har prinsippet vært å dele mest mulig rettferdig mellom nabogårder. Hovedmålet vil alltid være å opprettholde bosetting” (Politisk utvalgsmedlem).

Landbruk inngår som en del av kommuneplanen, og en ser muligheter i denne reformen til å utnytte de lokale ressursene på en bedre måte:

”Vi får håpe på en mer tydelig bruk av mulighetene i landbruket i kommende kommuneplaner, grunnet denne reformen” og ”Det er veldig sjelden at det diskuteres landbrukspolitikk i kommunestyret. Også sjelden at landbruket sees i sammenheng med annen næringsaktivitet. Det skulle jo ha vært diskutert på lik linje med omsorg, helse og utdanning. Vi har tiltak på grønn omsorg, og det har en god signaleffekt.” (Rådmann).

”Det er viktig å utnytte mulighetene fra starten av. Dersom en kommer inn til slutt er ikke handlingsrommet like stort” (Leder felleslag for faglagene).

Virkemidlene

Intervjuene ble foretatt høsten 2004, og forskriften om reformen var fersk for kommunen på dette tidspunktet. Man har således ikke sett de klare resultatene av reformen:

”Jeg har ikke noe tett inngrep med dette lovverket, men må forholde meg til de som sitter med det daglige ansvaret. Litt innsyn gjennom stikkprøver får en jo, men jeg har nok ikke merket noen stor endring i forhold til disse betingelsene

etter reformen. Det er nødvendig med endringer her som i alle andre sammenhenger. Når myndigheten nå blir delegert får en muligheter.”(Rådmann).

De folkevalgte ser ikke at reformen har medført full frihet, i og med at retningslinjene fra overordnet myndigheter fremdeles er tilstede: *”På konsesjonssaker har vi i mange sammenhenger mindre påvirkningsmulighet nå enn før. I bo- og drivepliktsaker har vi delvis oppfattet føringene fra Fylkesmannens Landbruksavdeling som ganske direkte. Vanskelig for oss å være mer restriktive.”* (Politisk utvalgsmedlem)

Det er likevel stor spenning knyttet til hvordan det nye lovverket vil sette seg, og det ser en hovedsakelig gjennom behandling og utfall av kommende klagesaker: *”Interessant å se klagesaker. Vi får da se om vi har truffet blink”* (Politisk utvalgsmedlem). Kommunepolitikerne uttrykker at deres politikk ikke har endret seg vesentlig, men at det endrete handlingsrommet vil gi nye muligheter. *”Vi har den samme politikken som før, men et endret handlingsrom. Det er spennende å se hvordan dette slår ut da”* (Politisk utvalgsmedlem).

”Sikkert stor forskjell fra sak til sak hvordan det lokale landbrukskontoret kan påvirke de ulike sakene. Her er f.eks kilometerkravet i samdrifter en hemsko ettersom kommunen er så stor. Det hadde hjulpet dersom kommunen kunne få innflytelse på disse reglene(...). Vi har vært relativt heldige i denne kommunen. Bruksstrukturen har vært stabil, og arealene brukes. Dersom noen begynner å selge seg ut kan det kanskje vise seg å være smittsomt.” (Leder felleslag for faglagene).

”Vi ser ikke den store forskjellen, i alle fall ikke på de økonomiske virkemidlene. Før tilrådte vi. Nå tilrår og vedtar vi. Men, vi har ikke pengene. Fylkesmannen har fremdeles disse” (Saksbehandler).

Man ser at det ligger utfordringer knyttet til spørsmål om rettssikkerhet og likebehandling, men aksepterer at det kan være ulik praktisering på tvers av kommunegrensene:

”Det er en utfordring, men jeg vet ikke hvordan det skal løses. Vi må være villige til å se at et resultat kan være riktig i en kommune, og et annet resultat er riktig i en annen kommune. Vi har laget en landbruksplan, og denne skal revideres. Næringsplan med landbruksdel kan være en god løsning videre. Landbruket henger litt igjen i gamle arbeidsmåter.” (Rådmann)

”Vi er bare positive til reformen! Skal du få oppmerksomhet rundt reformen må vi få de relevante aktører på banen. Temamøter kan gi informasjon, men vi må sikre at det skapes permanent aktivitet blant de som berøres av reformen. Ellers blir det bare en happening” (Rådmann). Det har likevel vært problemer med å få til planer for de økonomiske virkemidlene grunnet korte tidsfrister, manglende informasjon fra kommunen og delvis liten interesse fra brukergruppene.

Oppsummering

Landbruket er svært viktig i denne kommunen, men en presset kommuneøkonomi og redusert bemanning i kommuneadministrasjonen gjør at en kan få problemer med å utnytte reformen. Det mangler ressurser til å gjennomføre overordnet plan- og strategiarbeid, og saksbehandlingen foregår fra enkeltsak til enkeltsak. En kan derfor si at kommunen mangler en overordnet politikk på dette området. Kommunaliseringsreformen krever en viss innsats på

strategifronten, bl.a. for å kunne integrere landbruket og andre tilliggende sektorer, og en manglende politikk vil derfor kunne få store konsekvenser for en så betydelig landbrukskommune.

Vi registrerer likevel stor interesse for hva kommunen kan oppnå gjennom denne reformen, spesielt blant politikere og næringsutøvere. Dette har blant annet kommet til uttrykk gjennom det at næringsutøverne har tatt mer grep etter hvert som kapasiteten har blitt redusert i kommuneadministrasjonen, og faglagene har blitt mer synlige den senere tid.

Forsøk på en tematisk analyse

Mens vi i det foregående kapitlet presenterte og kommenterte kommuneeksemplene enkeltvis, vil vi i dette kapitlet forsøke å analysere ”på tvers.” Det innebærer at vi skal forsøke å se om det er noen temaer eller dimensjoner som går igjen i eksemplene – noe som de har felles eller noe som gjør de forskjellige. Det er fortsatt reformen og kommunenes forhold til landbruk som står i sentrum.

Innledning – en modell for analysen

Vi studerer flere forhold ved kommunenes ”atferd” og spør:

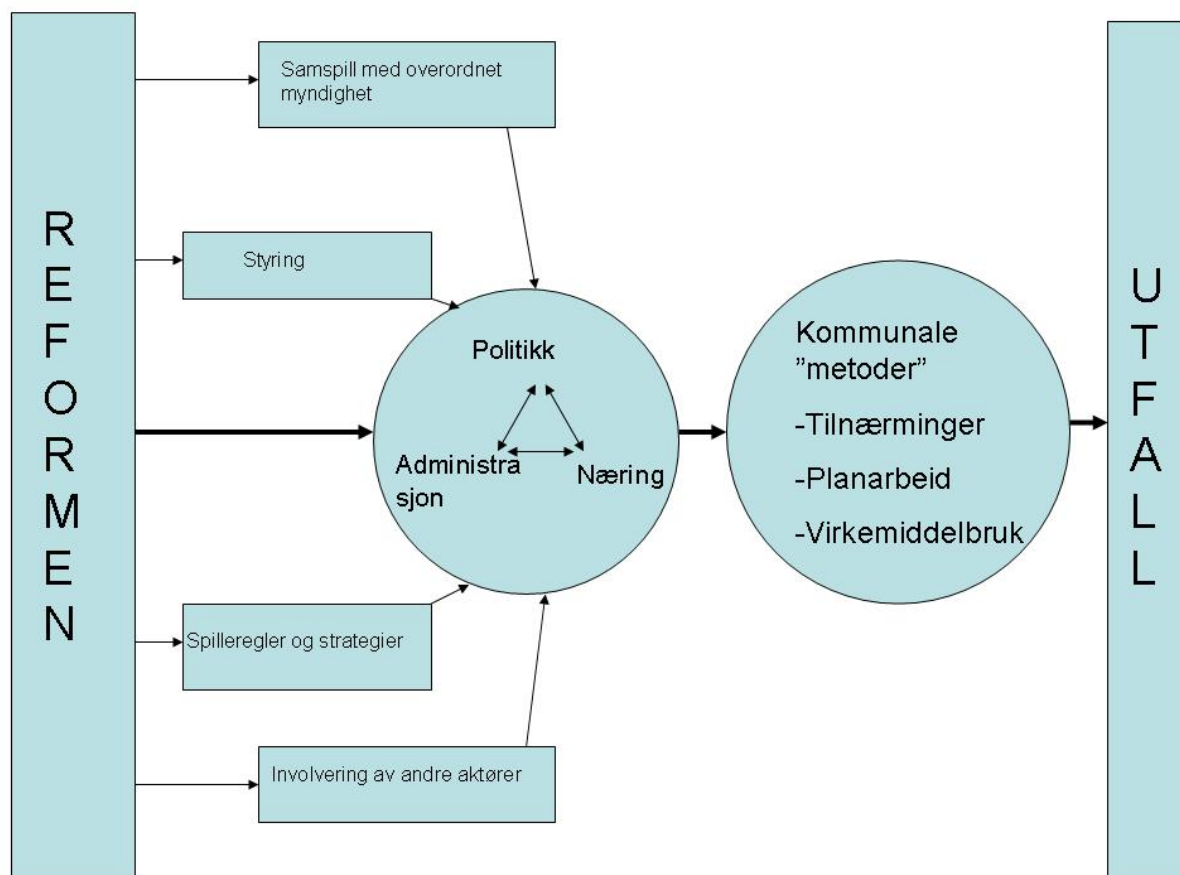
- hvilke endringer i spillereglene er det kommunene legger vekt på?
- hvem samhandler kommunen med (eksterne relasjoner)?
- hvem i kommunen agerer (politikere, administrasjon, næring)?
- hva arbeider kommunen med (saksområder, virkemidler og strategier)?
- hvordan kommunen tenker og handler (planverk, fremgangsmåter og grader av handling)

Og endelig:

- gir ulike strukturer ulike kommunale tilnærminger eller ”metoder”, og som følge av dette ulike utfall?

Dette angår i store trekk de samme spørsmål som vi stilte innledningsvis, men nå ser vi altså litt mer prinsipielt og allment på kommunal metode og hva som omgir den, både dens forutsetninger og dens utfall.

Reformen er ment å stimulere til en rekke ønskete utfall. I tiden fra innføring av reformen til dens ferdigstillelse vil en lang rekke forhold spille inn på de prosesser som initieres for å gi reformen et innhold. I prosjektet Kommunalisering Pluss studerer vi reformen med utgangspunkt i tre sentrale aktørgrupper i deltakerkommunene – politikerne, administrasjonen og næringen, det vi har kalt det kommunale trianget. Reformen medfører utvilsomt endrede handlingsrom for hver av disse tre aktørgruppene, ikke minst i forhold til overordnet myndighet (Fylkesmannen, men indirekte også staten) og også andre interessenter (eksempelvis andre næringsaktører i kommunen, tomteetterspørrere, friluftsansjasjoner m.m.). I reformen ligger det også klare føringer i form av styrende virkemidler (lover, forskrifter, rundskriv, økonomiske virkemidler) samt endrete spilleregler ved utvikling av kommunale strategier. Alle disse elementene og samspillet mellom dem (egentlig et system) er forsøkt fremstilt visuelt i figur 1 under.



Figur 1: En modell for å analysere kommunereformen på landbruksområdet.

En presentasjon av de viktigste argumentene knyttet til kommunale metoder vil bli gitt i de kommende avsnitt. Analysen på de neste sidene dreier seg hovedsakelig om kommunenes reaksjoner på reformen. Vi forsøker å bruke analysemodellens begreper for å forstå dette bedre.

Nye spilleregler

Kommunalisering – hva er nytt?

Også før reformen var det saksbehandlerne i kommunene som forberedte saksgrunnlaget som

”Før kunne vi skylde på Fylkesmannens Landbruksavdeling. Nå må vi svare søkerne selv.” (Informant i kommune E)

fylkeslandbruksstyret gjorde sine vedtak på grunnlag av. Dette er ikke endret med reformen. Kommunene hadde ingen vedtaksmyndighet utover sine innstillinger i de gitte saker, ettersom den formelle beslutningsmyndighet lå hos Fylkesmannen ved fylkeslandbruksstyret. Men nå – etter reformen – er fylkeslandbruksstyret klageinstans, ikke primær vedtaksinstans. Allerede i 2000 startet en prøveordning der alle kommuner i tre fylker (Nordland, Oppland og Sogn og Fjordane) fikk myndighet til å gjøre vedtak etter de lovene som omfattes av reformen.²³ Kommunene i Sogn og Fjordane for eksempel har da mer erfaring og et klarere bilde av hva denne delen av reformen innebærer. Når det gjelder den økonomiske delen av reformen var dette nytt for alle norske kommuner per 1.1.2004.

Reformen – trussel eller mulighet?

Kommunaliseringsreformen i landbruket kom i stand etter initiativ fra Landbruks- og matdepartementet. Det var ikke noen massiv bevegelse i norske kommuner for å få en slik økt myndighet (selv om vi tror det kan ha hatt en viss betydning at bl.a. Landbruksminister Sponheim hadde erfaring som ordfører). Når reformen likevel kom, hvordan har den så blitt mottatt? I prinsippet kan en si at det er to måter å betrakte reformen på: som en trussel eller en mulighet. Hvis de settes som ytterpunkter på en skala, kan en si at likegyldighet er et nullpunkt. Reaksjonene varierer etter hvordan en oppfatter reformen. Hvis den oppfattes som en trussel, kan den motarbeides eller oversees. Det vil si at kommunen handler som før, eller eventuelt blir mer restriktiv i sin praksis. Hvis den oppfattes som en mulighet vil det si at en reagerer med å endre atferd og blant annet aktivt prøver ut de nye grensene. Hvis kommunen er likegyldig betyr det i prinsippet at en fortsetter gammel praksis.

²³ Dette viser i grunnen at reformen ikke kom som lyn fra klar himmel i 2004. Det var allerede gjort systematisk utprøving i flere år før reformen ble innført.

Her er noen muligheter og fordeler kommunene ser i reformen:

- Brukeren får raskere svar (Kommune B)
- Saksbehandlerne kan bruke sin lokalkjennskap
- Det kan gjøres vedtak i tråd med kommuneplaner
- Saksbehandler kan gå i dialog med søkeren, og si ifra om de hensyn som må ivaretas. Det var den samme muligheten før også; da var også kommunen førstelinjetjeneste. Likevel er det blitt mer aktuelt å arbeide på denne måten etter at kommunene har fått ansvaret.
- Flere kommuner var opptatt av at dette måtte være oppgaver som kom kommunen til nytte. *”Det er ikke bare artig å drive forvaltning”* (Kommune D)
- Reformen gir kommunene mulighet til å se landbruket som en del av en større helhet.

Her er eksempler på trusler og ulemper som kommunene mener reformen innebærer:

- *”Dette er en del av et større mønster: kommunene får flere oppgaver uten mer midler.”* (Kommune B)
- *”Det er lav terskel for å påvirke lokalpolitikere”* (Kommune B)
- *”Politikerne kan i stor grad utøve skjønn, og er i liten grad kjent med lovverket. Dette kan gå på bekostning av det faglige skjønnet som ligger til grunn for saksbehandlingen.”*
- *”Det trengs et stort apparat for å håndtere landbruket, det er byråkratisert med masse*

”Fradelings-saken gjaldt et nes ved vannet. Søknaden ville innebære å privatisere vannstripa. Dialog med partene førte til at søkeren flyttet til ei tomt som sperret mindre for allmennheten. Dette viser at forhandling med partene lokalt kan føre til god løsning. Men det er ikke alltid mulig.” (Informant i kommune B)

søknader, regnskapsrapporter og så videre. Enn hvis det skulle være like mye i andre næringer?” (Kommune B)

Flere kommuner understreker mulighetene i reformen. Noen fremhever at reformen innebærer trusler. Imidlertid ser de fleste både fordeler og ulemper. Likevel er holdningen hos de fleste at det er positivt å få ansvaret. Eller som en av ordførerne sier det *”Lokalt ansvar fungerer best. Alle bor jo i en kommune, det er en endestasjon”* (Kommune B) *”Kommunen er positiv til reformens ide, nemlig mer ansvar til kommunene.”* (Kommune D)

Nye spilleregler – ny strategi?

Selv om reformen var ment som en ”gave” til kommunene, er det ingen selvfølge at alle kommuner står klare med planer for å utnytte muligheten maksimalt. Hvordan forvaltes så det lokale landbruket? Sak for sak eller etter en overordnet plan eller strategi? Noen av kommunene har en kommunedelplan om landbruk, eller landbruk inngår i arealdelen av kommuneplanen. Imidlertid uttrykker flere at de ønsker en mer offensiv plan. Flere av de kommunene som vi har studert, var avventende til reformen og så ikke noe umiddelbart behov for å diskutere sin praksis. *”Kommunen praktiserer en restriktiv politikk, holder seg til tidligere praksis. Dette ble tidlig signalisert. Dermed er forventningene hos brukerne dempet.”* (Kommune G²⁴) Imidlertid har noen av kommunene erkjent et slikt behov i løpet av de første par årene etter reformen. Eksempler på utsagn er: *”Kommunen mangler en policy.”* (Kommune G) *”Det er aktuelt å sortere hva som er de viktigste landbruksområdene. Det er en utfordring videre”* (Kommune B). Reformen har medført at kommunene ser flere sider ved hvordan landbruket (næringa, bøndene og arealene) spiller inn i den lokale samfunnsutviklingen. Det

²⁴ Kommune G er en kommune hvor vi har gjort intervjuer, men den er ikke en av de kommunene vi presenterer i eksempel-kapitlet. Kommune G er en forholdsvis stor landbrukskommune med relativt høy befolkningstetthet.

er spesielt tre forhold som kommunene er opptatt av: næringsverdien, landskapsverdien og bo-kvalitetene:

1. *Landbruket som næring*: Dette omfatter både den inntekt og sysselsetting som primærlandbruket representerer og samspillet med annen næringsvirksomhet i kommunen. Her er noen eksempler på uttalelser: ”*Det er lett å få deltidsarbeid. Bønder er populær arbeidskraft i anleggsbransjen*” (Kommune E). ”*Landbrukets folk driver turisme her i kommunen, det er en lang tradisjon og er akseptert*” (Kommune E). ”*Det er startet flere mikrokraftverk. Til sammen utgjør de mye. Det er ivrige bønder som står bak*” (Kommune E). ”*Det er mange hyttetomter etter hvert, og det gir næringseffekt for snekkere og andre*” (Kommune E).
2. *Landbruk som kulturlandskap og rekreasjonsområde*: Oftest blir dette vektlagt i kommuner med stort arealpress. Noen eksempler: ”*Befolkningen er opptatt av landbrukets betydning som kulturlandskaps-vedlikeholder, av skog, vann og strand som rekreasjonsområder.*” (Kommune A)
3. *Gårdsbruk og landbruksareal til boligformål*: Dette er et forhold som opptar både spredtbygde og tettbefolkede kommuner, men det kan være ulike oppfatninger. Noen eksempler: ”*Mange fra Bergen er interessert i fritidsbolig. De liker naturherlighetene i kommunen vår. Vi ønsker en plan for hvor de skal være.*” (Kommune E) ”*Det er et spørsmål om det bør opprettes et område der folk kan bo med stor tomt, plass for hest osv.*” (Kommune E) En mer urban bykommune har valgt å verne landbruksarealene gjennom ”*spredt konsentrasjon*’, d.v.s. ikke mer spredt bebyggelse i kommunen. Det er valgt ut hoved-utbyggingsområder og kjerneområder for landbruk.” (Kommune A). Nybygging kan også kobles til viktig infrastruktur, som skole og kommunesenter: ”*Vi ønsker bosetting nær*

skolene. Åpner derfor for store tomter i områder innen 4 km radius.”
(Kommune B)

Samspill med overordnede myndigheter og andre aktører

Fylkesmannens Landbruksavdeling – fra ”sjef” til rådgiver?

I denne rapporten fokuserer vi først og fremst på hva reformen innebærer for kommunene, av arbeidsoppgaver, ansvar og muligheter. Imidlertid må vi huske at det er Fylkesmannens Landbruksavdeling som tidligere har hatt ansvar for disse oppgavene og nå ”avgir” både ansvar, arbeid og virkemidler til kommunene. Intensjonen var at Fylkesmannens Landbruksavdeling fortsatt skulle ha et kontrollansvar, gjennom å være ankeinstans i forhold til de kommunale vedtakene. Fylkesmannens Landbruksavdeling skulle også være et kompetansesenter og stå til tjeneste for kommunene i faglige spørsmål, som en rådgiver. Hvordan har så dette skiftet fungert?

I mange tilfeller benyttes Fylkesmannens Landbruksavdeling som rådgiver når kommunale vedtak skal forberedes. Det er flere begrunnelser for dette:

- *”Kommuneadministrasjonen krymper. Det gir mindre tid til spesialisering. Derfor trenger vi Fylkesmannens Landbruksavdeling. Det er greit å kunne spørre om råd.”*(Kommune E)
- *”Samarbeidet med Fylkesmannens Landbruksavdeling er viktig: deres kompetanse, nettverket og dagssamlingene de arrangerer.”* (Kommune G)
- *”Vi kontakter ofte juristen hos Fylkesmannens Landbruksavdeling. Vi har også kommunal jurist.”* (Kommune B)

Det er nå slutt på at kommunene blir overprøvd av fylkesnivået, slik enkelte har opplevd før reformen. Dette var opplevelser som skapte stor frustrasjon og som kommunene nå forventer å unngå. Likevel ser kommunene på Fylkesmannens

Landbruksavdeling som ”standardiserende” i forhold til praktisering av lovverket. Dette kommer til uttrykk blant annet slik:

- ”En bonde i vår kommune bør få nær lik behandling med en bonde i NN [en nabokommune]. Fylkesmannens Landbruksavdeling fungerer som en garantist. Dette skjer gjennom rådgivning, ikke gjennom strenge vedtak.”
- ”Fylkesmannens Landbruksavdeling er flink til å holde oss i ørene, og å oppdatere oss med kunnskap. Håper at de fortsetter med det.” (Kommune B)

Kontakten med Fylkesmannen er delvis et spørsmål om kontaktnett. Mange av de som arbeider med landbrukssaker i kommunene i dag har allerede samarbeidet tett med fagfolkene hos Fylkesmannen i mange år. Det er ikke uvanlig at kommuneansatte saksbehandlere har arbeidet hos Fylkesmannen tidligere, eller omvendt. Dermed er terskelen lav for å ta kontakt om faglige spørsmål. Dette kan imidlertid endre seg med tiden, når de ansatte gradvis skiftes ut, både i kommunene og hos Fylkesmannen. I enkelte fylker har den juridiske kompetansen hos Fylkesmannens Landbruksavdeling blitt svekket ved at stillingsandelen for juridisk rådgiver/konsulent har blitt redusert eller fjernet. Kommuneadministrasjonen møter således et svekket apparat når råd søkes hos Fylkesmannen. Fylkesmannens Landbruksavdeling avholder fagmøter, kurs og informasjonsdager i de fleste fylker, men gir kun i liten utstrekning råd i enkeltsaker. Kommuneadministrasjonen tillegges dermed et større ansvar for sine beslutninger, i og med at ”kalibrering” av saksbehandlingen kun i liten grad kan søkes hos fylkesnivået eller hos kolleger i andre kommuner.

Involvering av andre aktører – lobbyvirksomhet?

Som vi har sett i kommuneeksemplene ”opptrer” det også andre aktører på den kommunale landbruksarenaen enn de vi hittil har nevnt. Eksempler på dette er

eiendomsmeglere, utbyggingsaktører og slektninger av folk med landbrukseiendom i kommunen. Det er også nye grupper av folk som er interessert i å skaffes seg småbruk, ofte ikke primært for å drive landbruk, men for å bo og utfolde seg (Mæland og Lønning 2005). I kommune E så vi at det ble referert til mange telefonhenvendelser til landbrukssjefen fra denne typen aktører angående landbrukseiendommer. Vi har også eksempler som tyder på at lokalpolitikere kanskje er mer "utsatt" for lobbyvirksomhet fra slike andre aktører enn det fylkespolitikere opplevde da de avgjorde saker, for eksempel etter jordloven.

Samspill politikk, administrasjon og næring

Kommunepolitikerne – aktiv myndighetsutøvelse?

En av forventningene til reformen var at lokalpolitikere skulle engasjere seg mer i landbruket, og at landbruket skulle bli en del av den lokale næringspolitikken. Hvilken posisjon har kommunepolitikerne inntatt i forhold til reformens muligheter for myndighetsutøvelse? Er politikere blitt mer aktive?

Det er ikke lenger slik at alle kommuner har en egen etat for landbruk og heller ikke politisk utvalg eller nemnd som utelukkende behandler landbrukssaker. Det er mange varianter av hvordan arbeidet er organisert i kommuneadministrasjonen, og det samme gjelder organisering av politikernes arbeid. Her følger noen eksempler på organiseringen av landbruksforvaltningen i kommunene:

- *"Kommunen har en felles etat for landbruk og plan: Etat for arealforvaltning."* (Kommune B)
- *"Saksbehandling om landbruk ligger til næringsetaten/teknisk."* (Kommune D)

- Planutvalg: *”Tidligere omfattet flere lover og etater: Jordlov, teknisk etat, PBL. Nå er dette samlet. Raskere behandlet, men personavhengig. Blir spennende å prøve ut!”* (Kommune B)
- *”Politisk skjer saksbehandlingen slik: PBL-saker behandles i et utvalg, mens landbrukssaker behandles i et annet utvalg (for næring, teknikk, miljø). Saksbehandlingen for begge typer skjer imidlertid i en etat. Det fungerer greit.”* (Kommune A)
- *”Også før reformen ønsket kommunen å få landbruket inn i kommuneplanen. Hensikten var å inkludere tiltaksmidler.”* (Kommune B)

Den politiske behandlingen av landbrukssaker ser i økende grad ut til å foregå i sammenheng med de tilliggende saksfelt i kommunene. I store landbrukskommuner vil dette i all hovedsak være positivt, i og med at forvaltningen av landbruksressurser kan utløse positive effekter på arealbruk, bosettingsmønster og utvikling av nye næringer. Utfordringen kan være større i kommuner der landbruket betyr mindre, i og med at landbrukssaker kan ”drukne” i store utvalg der hensynet til utvikling av infrastruktur og tunge næringer (for eksempel industri og service) vil veie tyngre. I de fleste kommunene vi har studert er hovedregelen at vedtak i enkeltsaker er delegert til administrasjonen. Noen eksempler på ulike typer saksgang:

- *”Bystyret har delegert mye til rådmannen, som igjen delegerer videre. Blant annet delingssaker.”* (Kommune B)
- *”Det meste av vedtakene er delegert. Det gjelder kurante saker. Vedtakene refereres i teknisk utvalg. Klager behandles politisk.”* (Kommune G)

I de fleste kommuner har det utviklet seg en praksis der *kun enkelte typer saker* behandles politisk:

- ”Politikerne er opptatt av konsesjon. Og på grunn av den store risikoen som er forbundet med fellesfjøs og felles gartnerier, sendes slike saker til politisk behandling” (Kommune G)
- ”Kommunen har egen klagenemnd. Dette er en nemnd som bare behandler klager, fra alle sektorer. Dette er en sikkerhetsventil for systemet.” (Kommune B)

Politikerne er ikke uten videre blitt mer aktive i forhold til landbruk. Noen eksempler:

- ”Politikerne burde blitt mer aktive, men det har ikke skjedd foreløpig” (Kommune E)
- ”Uansett er det mest engasjement fra de som berøres til daglig. Bare noe engasjement i det politiske miljøet.” (Kommune B)
- ”Det politiske engasjementet er som før.” (Kommune G)
- ”Reformen har ikke gitt noen politisk reaksjon, og det er få klager” (Kommune A)

Det er likevel flere eksempler på at reformen har gjort kommunepolitikerne mer engasjert i landbruket:

- ”Det politiske engasjementet var stort i forbindelse med utarbeidelse av SMIL-strategier i fjor. Det var organisert gjennom en arbeidsgruppe med to representanter fra politikerne, representanter fra tre bondelag, og en fra skogeierlag” (Kommune E)
- ”Politikerne fikk først et utkast til plan/strategi (for SMIL-midlene). Senere ble planen lagt frem til godkjenning. På den måten tvinges politikerne til å tenke igjennom innholdet.” (Kommune B)

Kompetent saksbehandling – samarbeid eller sololøp?

Kommunene er opptatt av å ha tilstrekkelig kompetanse for å ivareta god saksbehandling. Dette kan løses på ulike måter, og vårt materiale tyder på et visst spenn i kommunenes tilnærming til dette:

1. Landbruk som del av større fagetat i kommuneadministrasjonen:

- *”Vi valgte å koble sektorer sammen til en arealetat.”* (Kommune B)
- En felles næringsetat. Dette kan ha foranledning i konkrete saker, for eksempel: *”Planene for bygging av ny Europa-vei gir ny infrastruktur i kommunen. Dette er en stor plansak, hvor landbruksarealer inngår.”* (Kommune D)

I noen kommuner er landbruksforvaltningen sterk og står seg godt som selvstendig etat. I andre står den svakt og kunne vært styrket gjennom tettere kobling (strategisk valgt) til andre etater. Dette gjelder både antall medarbeidere og sammensetningen av den totale kompetansen.

2. Interkommunalt samarbeid, formelt og uformalisert. Noen har vurdert dette, og noen har satt det i verk. Noen eksempler:

- *”Vi vurderte kommunesamarbeid, men det førte ikke frem. Vi har interkommunalt samarbeid på flere andre områder.”* (Kommune B)
- *”Det har blitt økt kontakt mellom kommunene om hvordan enkeltsaker kan løses.”* (Kommune G)

Kommunene er også opptatt av at ansvaret på de lokale saksbehandlerne øker. Dette gjelder kanskje spesielt ved administrative saker, da saksbehandler her har hele ansvaret. Det minnes også om at *”ansvarliggjøring er en del av den store reformen”* (Kommune B). Saksbehandlerne selv er opptatt av å belyse sakene best mulig på et faglig grunnlag. Så får det være opp til politikerne å anvende

rommet for skjønn til å ta menneskelige hensyn eller politisk retning/farge. Imidlertid er det et dilemma hvordan de skal tolke at politikerne eventuelt gjør vedtak i strid med innstillingen:

- ”Hvis politikerne legger lista lavt, er det et signal om at saksbehandlerne må være mer liberale” (Kommune B)
- ”Av og til sendes saker til politisk behandling for ”å kalibrere praksis”.” (Kommune G)

Landbruksnæringen/-organisasjonene – en lokal medspiller?

Da reformen ble planlagt, var det også forventninger til at landbrukets organisasjoner skulle bli mer engasjert i kommunepolitikken. Hvilke prosesser er faglagene involvert i? Hvordan er engasjementet? Hvordan skjer samarbeidet? Her er noen eksempler:

- ”SMIL-planen ble presentert på et møte med faglagene. Det ble konflikter, temperatur og engasjement.” (Kommune E)
- ”I 2004 arbeidet ei plangruppe frem en kommunedelplan. Dette var konstruktivt. Nå har vi regelmessige møter med organisasjonene.” (Kommune B)
- ”Det er en utfordring å involvere næringsorganisasjonene i å sortere hva som er de viktigste landbruksområdene.” (Kommune B)

Vi registrerer en tendens til at faglagene går aktivt inn med sin fagkompetanse i forbindelse med reformen. Det er delvis på grunn av engasjement og forventninger til reformen. Samtidig kan det være at næringsutøverne ser det som nødvendig å ta ansvar for å kompensere etter hvert som

”Kommunene må være aktive, starte lokale prosesser, inkludere faglagene, involvere dem i prioriteringer for næringsutvikling.” (Tor Morten Solem, Fylkesmannens Landbruksavdeling i Sør-Trøndelag, 04.10.2004)

kapasitet og kompetanse har blitt redusert i administrasjonen og landbrukskontoret. Dette er noe vi så særlig i Kommune F.

Virkemidlene

Juridiske virkemidler – i skvis mellom annet lovverk

Reformen med overføring av ansvar for enkelte landbrukslover og økonomiske virkemidler til kommunene, kommer i en tid med flere andre endringsprosesser som berører kommunene og landbruket. Det er derfor vanskelig å skille ut effekten av reformen isolert. Det er flere slike forhold som nevnes av kommunene. Her vil vi utdype dem med noen eksempler på uttalelser:

1. Justering av konsesjonsgrensa og andre forenklinger/liberaliseringer av de aktuelle lovene
 - *”Kanskje er endringene i lovreglene en større reform? Blant annet konsesjonsgrensa. Kanskje har lova blitt ”tom”.*” (Kommune B)
 - *”Lovene er i prinsippet uendret, det betyr at reformen ikke innebærer store endringer.”* (Kommune G)
 - *”Det er flest jordlov-saker, færre konsesjonssaker”* (Kommune B)
2. Svakere kommuneøkonomi, redusert saksbehandlerkapasitet, omorganisering i kommunene
 - *”Det er uproblematisk å kombinere kommunalisering av landbruket med ”New Public Management.” Den store reformen går ”utenpå” den lille innen landbruk. Man kan stille spørsmål om lokaldemokratiet.”* (Kommune B)
 - *”Det skjer raske endringer, vi ligger bakpå”* (Kommune F, 2004)
3. Restrukturering i landbruket: fellesfjøs, fornying, nedlegging, leiejord, fritidsbolig, osv.

Reformen vil gi effekt i samspill med de andre endringene. Dette vil bli synlig først etter en tid i form av ulik utvikling i ulike kommuner. Enkelte kommuner (Kommune B og Kommune E) savner en anledning til å melde tilbake om erfaringene med reformen.

Plan for miljøvirkemidler – gode intensjoner, men begrensede midler

Når det gjelder de økonomiske virkemidlene er det miljømidlene (SMIL) de fleste er opptatt av. Det er to hovedårsaker til dette. Den ene årsaken er at det var store forventninger til størrelsen på pengepotten som kommunene skulle få disponere. Her uttrykker de fleste kommuner skuffelse både i forhold til størrelsen på bevilgningen til kommunene og i forhold til den fordeling som Fylkesmannen har gjort mellom kommunene. Den andre årsaken til interesse for dette arbeidet er at flere kommuner oppdaget nytten av arbeidet de la ned i å lage den strategiplanen som ble krevd som grunnlag for hver enkelt kommunes ”søknad”.

Hvordan gikk kommunene frem for å utarbeide strategien for SMIL-midlene?
Her er noen eksempler:

- *”Planen som arbeidsgruppa la frem ble avvist av politikerne i første omgang. De ønsket en bedre plan. Planen ble mer tydelig og bedre, før den ble vedtatt.”* (Kommune E)
- *”Kommunen kontaktet en person som var pensjonert fra Fylkesmannens Landbruksavdeling, med erfaring fra miljøtiltak. Denne personen ledet planarbeidet.”* (Kommune B)

Noen eksempler på hvordan kommunene utlyser og prioriterer midlene:

- *”Vi har sendt informasjonsskriv til alle, om totalt beløp og regler. Forrige landbrukssjef lovte ”gull og grønne skoger”. Vi ville unngå at det blir stor skuffelse.”* (Kommune E)
- *”Det ble sendt info-skriv til alle bønder og i lokalavisa med informasjon om midlene og søknadsfrist.”* (Kommune B)
- *”Vi prioriterer tiltak som kan utløse mer midler/flere finansieringskilder.”* (Kommune E)
- *”Vi kontakter hver enkelt, og ser planene over flere år. Imidlertid er det et spørsmål om kapasitet å diskutere med hver enkelt.”* (Kommune E)
- *”Det gjøres befaring på hvert prosjekt”* (Kommune B)

Langt de fleste kommuner ser fordeler med lokal forvaltning av SMIL-midlene. Her er noen eksempler på fordeler som nevnes:

- Dialog med hver enkelt søker. Kan finne samarbeidsløsninger og langsiktige planer
- En søknadsfrist som alle kan forholde seg til. Ikke løpende behandling og bare de første får.
- *”styrker lokalt selvstyre. Næringsorganisasjonene deltar selv.”*(...) *”Økt politisk engasjement.”* (Kommune B)
- *”Mer målretta og effektiv bruk av statlige virkemidler.”* (Kommune B)

Samtidig ser kommunene enkelte ulemper, slik som:

- Færre tiltak som involverer flere kommuner. Kan bli et problem spesielt for bygging av skogsbilveier på Vestlandet.
- Midler som ikke blir brukt i løpet av året blir inndratt. Med tidligere ordning ble disse omdisponert mellom kommunene.

Arbeidet med strategi for SMIL-midlene har delvis vært en pliktøvelse for kommunene, men det finnes flere eksempler på at arbeidet har ledet til noe mer, og dermed vært nyttig i en større sammenheng: *”Totalt fem kommuner la det opp som kommunedelplan. Kommunedelplanen omhandler utfordringer og muligheter. Den kommende reformen var et spark i baken.”* (Kommune B)

Diskusjon – Tre aktørgruppers tilnærming

Har kommunen utviklet seg som en landbrukspolitisk aktør?

Kommunaliseringsreformen medførte en forskyving av makt- og ansvarsfordeling. De politiske organer på kommunalt nivå skulle styrkes ved at vedtaksmyndigheten i en lang rekke saker ble flyttet fra fylkespolitisk nivå (fylkeslandbruksstyret) til kommunepolitisk nivå. Her var det forventet at dette skulle medføre lokalpolitisk aktivisme, der de folkevalgte skulle delta aktivt i lokale prosesser som frem til 1/1-2004 lå under kommuneadministrasjonenes domene eller hos overordnede organer.

Det lokalpolitiske engasjementet varierer stort i våre eksempelkommuner. Enkelte kommuner fastholder den tradisjonelle løsningen med landbrukspolitikk i egne utvalg, noen inkluderer landbruk i mer omfattende utvalg med miljø- og arealproblematikk (eksempelvis NMT-utvalg), mens andre i størst mulig grad delegerer landbruksspørsmål til administrasjonen. En skulle vente at landbruksspørsmål hadde en mer prominent posisjon i de kommuner hvor denne næringen har stor betydning for sysselsetting og verdiskaping. Vårt klare inntrykk er at dette ikke er en selvsagt sammenheng. Vi finner aktive landbrukspolitiske tilnærminger i alle typer kommuner, og vi finner defensive løsninger i alle typer kommuner. ”Rurale” kommuner med høy sysselsetting i primærnæringene og mange årsverk i landbruket gir ikke nødvendigvis en lokalpolitisk aktivisme med tydelige planverk og strategier. ”Urbane”

kommuner med lav sysselsetting i primærnæringene og relativt få årsverk i landbruket har ikke nødvendigvis en defensiv holdning til utfordringer innen landbruket. Graden av delegert myndighet og frislipp av juridisk forvaltning henger i noen grad sammen med partifarge på det politisk flertall i kommunene. Et generelt og positivt trekk er at langt de fleste lokalpolitiske informanter som vi har vært i kontakt med gjennom dette prosjektet ser kommunaliseringsreformen som positiv. Vesentlig myndighet og makt legges på det lokale nivået, og de ”som kjenner hvor skoen trykker” kan i større grad påvirke beslutningsprosessene. Mange kommunepolitikere uttrykker sågar et ønske om å få overført flere oppgaver.

En kompetent saksbehandling?

Landbruksadministrasjonene møter nye utfordringer med denne reformen. Delegert myndighet pålegger de lokale saksbehandlerne tyngre oppgaver innen forberedende og innstillende saksbehandling. Også før reformen lå det et betydelig saksforberedende arbeid på de kommunale saksbehandlerne, men da som grunnlag for at kommunepolitikere skulle gi tilråding, ikke gjøre vedtak. Våre informanter uttrykker at de føler et tyngre ansvar i dagens situasjon ettersom de har fått større innvirkning på sluttresultatet i en rekke saker. De lokale saksbehandlere uttrykker at arbeid med slike beslutningsprosesser hever den lokale kompetansen på dette saksfeltet, i og med at deres tilrådninger må være enda bedre grunnlagt enn før. Dette gjør at lokaladministrasjonene i større grad sikrer et godt saksgrunnlag gjennom utstrakt kontakt med de impliserte parter, samt gjennom kontakt med ekspertise i nabokommuner eller hos Fylkesmannen. De lokale saksbehandlere uttrykker et behov for gode kommunale strategier og planer, slik at en sikrer en pålitelig og forutsigbar saksbehandling. Det sees også som viktig at lokalpolitikere respekterer de strategier og planverk som de har utviklet og vedtatt (f.eks. kommuneplaner) og

ikke ”*snur kappen etter vinden*” i saker der det oppstår lokal uenighet og stor medieinteresse.

Landbruksadministrasjonen er i en ressursmessig klemme i mange kommuner. Kommunaliseringsreformen medfører en utvidet oppgavemengde, og dette var tenkt avhjulpet gjennom økte overføringer til de enkelte kommunebudsjett. Midlene ser ikke ut til å ha avhjulpet ressursituasjonen i stor grad. Mange kommuner har løst dette gjennom ubesatte stillinger i landbruksetat e.l., en utvikling som umulig kan bedre saksbehandlingen i saker berørt av denne reformen – saker som ofte er av en kompleks art, der en ofte må se behandlingen av hver enkelt sak i et større perspektiv.

Kommuneadministrasjonen uttrykker en helt annen pågang fra søkere og interessenter etter reformen. Både bønder, utbyggere og andre interessenter har sett at det ligger store muligheter i reformen, spesielt med bakgrunn i enkelte utspill fra politisk toppnivå om ”*at nå er alt mulig eller tillat*”. Lobbyvirksomhet har blitt en aktuell problemstilling på lokalt nivå i og med at lokalpolitikere og til dels lokaladministrasjonen har fått avgjørelsesmyndighet. Søkere ser en mulighet i å kontakte politikere og saksbehandlere for å påvirke sin sak, noe som ikke alltid oppfattes like positivt av de aktuelle myndighetspersoner. Hensynet til likebehandling gjør at en her bør være bevisst på etablering og opprettholdelse av et planverk, gode strategier og konsistent praksis. Slike retningslinjer vil lette saksbehandlingen og også begrense mulighetene for habilitetsproblematikk på lokalnivået. Det er også viktig at lokalpolitikerne respekterer det rammeverket de har vedtatt, ettersom enkelte saksbehandlere fremhever at det blir meningsløst å forberede saker dersom popularitetssøkende politikere uansett overkjører godt fundamenterte vurderinger.

Hva er forholdet til brukerne – bøndene?

Reformen skal stimulere utvikling og igangsetting av ny eller utvidet næringsaktivitet med utgangspunkt i gården eller bygda. Vi ser mange eksempler på at reformen medfører en økt pågang på bruken av landbruksarealene i form av søknader på endret bruk av arealer og bygninger. Her varierer praksisen noe mellom de ulike kommunene. Enkelte kommuner kommuniserte allerede før reformen at de ville praktisere lovverket på en tradisjonell måte, noe som for eksempel har medført fortsatt jordvern og en restriktiv holdning til fritidsbebyggelse og annen næringsvirksomhet på landbruksarealene i disse kommunene. Andre kommuner har inntatt en mer liberal holdning og hatt en ”endringsvillig” holdning til de søknader som har kommet inn.

Næringen blir i noen grad involvert i disse prosessene ved at de blir oppfordret til å komme med innspill til det eller de politiske utvalgene som behandler landbrukssaker i kommunen (landbruks- og utmarksnemnd, utvalg for næring, miljø og teknikk etc.). Enkelte kommuner har også arrangert informasjonskvelder om strategier for fremtidig landbruk, eksempelvis basert på bruken av SMIL-midlene. De lokale faglagsrepresentanter vi har vært i kontakt med uttrykker positivitet i forhold til reformen som helhet i og med at kommunen (som kjenner de lokale utfordringene best) i større grad kan foreta beslutninger som i stor grad bestemmer fremtidig ressursbruk i kommunen. Faglagene uttrykker skepsis i de kommunene der landbruk har en marginal posisjon i den lokale næringsstrukturen og der landbruk er tynt representert i de folkevalgte organer. For eksempel sa deltakeren fra ett av de lokale faglagene under fokusgruppeintervjuet i en av kommunene at vedkommende ikke var tilfreds med innsikten om landbruk i utvalget som behandlet landbrukssaker. Lederen i utvalget og ordføreren, som begge deltok på intervjuet, tok da til orde for at utvalget burde suppleres med medlemmer med slik innsikt.

Om dette har blitt slik, vet vi ikke, men episoder som dette viser at bruk av en samfunnsforskningsmetode hvor forskerne samler data i tett samspill med ”forskningsobjektet” ikke bare produserer data, men også kan lede til handling av og blant de det ”forskes på” (egentlig de som deltar). D.v.s. skillet mellom forskning og anvendelse blir mindre klart og kanskje også mindre ønskelig. Dette leder tanken inn på aksjonsforskning. Dette er en forskningstilnærming hvor man forsøker å forske og samtidig forbedre situasjonen for de det forskes på (en organisasjon eller et samfunn) gjennom bred deltakelse og støtte til handling fra disse under forskningsprosessen (Greenwood and Levin 1998).²⁵ En annen forskningstradisjon som blir interessant i denne sammenheng er den såkalte ”human relations” skolen innen organisasjonsteori (Mayo 1933), (Roethlisberger and Dickson 1939). Hawthorne-studiene som ble gjennomført ved Western Electric Company i Chicago på 1920- og 1930-tallet viste at mennesker ikke er maskiner, men vesener med sosiale behov. Det viste seg at oppmerksomhet fra andre mennesker, i dette tilfellet i en industriell setting, førte til at de ansatte ble mer produktive. Kanskje var det slike sosiale mekanismer som gjorde seg gjeldende under vårt fokusgruppeintervju – en slags gruppedynamikk (Shotter and Gustavsen 1999)?

Konklusjon

Reformens målsettinger – er en på god vei?

Vi har i dette prosjektet fulgt kommunaliseringsreformen i halvannet år. Gjennom vårt arbeid har vi møtt 23 kommuner og 78 representanter fra våre tre hovedaktørgrupper: politikk, administrasjon og næring. Det er for tidlig å felle

²⁵ Slik sett kan forskningsprosjektet Kommunalisering Pluss karakteriseres som et aksjonsforskningsprosjekt. Det er blitt til og drives i nært samarbeid med aktører (Fylkesmann, departement m.fl.) og det forsøker å skape forbedringer for de som er involvert eller berørt, i dette tilfelle av en politisk reform.

noen dom over innføringen av denne reformen, men det foreligger nok materiale til å gjøre seg noen betraktninger rundt oppfyllelsen av formålene ved å overføre beslutningsmyndighet til kommunene fra 1/1-2004.

Reformen ser ut til å ha medført økt *aktivitet* i landbrukssektoren i mange kommuner. Innehavere av landbrukseiendommer og bygninger ser nye muligheter for utnyttelse av disse ressursene, og en lang rekke ”kreative innspill” har kommet i forhold til endret eller ny aktivitet med basis i ressursene på gården. Det er stor variasjon m.h.t. hvordan kommunene responderer på slike innspill. Det varierer fra en tradisjonell tilnærming med jordvern som dominerende politikk til stor grad av frislipp og ”ja-holdning”. Et annet hovedmål med reformen er å legge til rette for en politikk for de som rett og slett har gården eller bygda som ramme for sine liv. Lokalpolitikere og kommuneadministrasjonene ser muligheter i reformen til å styre bosettingsstrukturen i de respektive kommuner. Reformen gir kommunene større frihet i forhold til å bestemme endringer i den eksisterende bygningsmasse og eventuell etablering av nye boligområder. Informantene uttrykker likevel at annet lovverk (Plan- og bygningslov) samt andre samfunnsmessige forhold (sysselsetting, velferdstilbud og infrastruktur) har vel så mye å si for mulighetene til å utvikle og drive en bo- og bosettingspolitikk tilpasset den enkelte kommune, for eksempel mer boligbygging utenom regulerte sentrumsfelt. Reformen gir gode muligheter for å se *landbruk i sammenheng med andre oppgaver* i de ulike kommuner. Plan- og strategiarbeid krever økt samkvem både mellom politikere, administrasjon og næring samt mellom landbruksadministrasjon og andre deler av lokalforvaltningen. Vi ser flere eksempler i våre kommuner på at dette arbeidet har fremmet gode relasjoner både innen de saker som er direkte involvert i reformen og også på tilliggende saksfelt. Det mangler nok noe på at en gjennom denne reformen skal bidra til en *helhetlig virkemiddelbruk* i kommunene, til det er lovverket for komplekst og

landbrukssektoren en sektor som i stor grad påvirkes av større rammebetingelser og virkemidler i tiliggende sektorer. På den andre siden kan pålegg ”ovenfra” slik som krav til strategiplan for bruk av økonomiske virkemidler, fremme helhetlig virkemiddelbruk.

Har kommunenes måte å arbeide på sammenheng med ytre rammebetingelser?

Vi har i prosjektet besøkt og gjort intervjuer om reformen i 23 kommuner. For denne rapporten har vi plukket ut 6 eksempelkommuner som representerer en viss bredde, både i overordnede karakteristika og i tilnærming til reformen og til landbruk. Som vi ser i Tabell 1 side 19 er dette kommuner med tildels ekstreme forskjeller hva angår størrelse, innbyggertall og ”ruralitet”. En skulle tro at det er en sammenheng mellom disse strukturelle faktorene og kommunenes tilnærming til reformen (”metode”). Det viser seg imidlertid at to store urbane kommuner i samme fylke kan ha svært ulik tilnærming til utfordringene i landbrukssektoren. Den ene er aktiv med en synlig landbrukspolitikk, mens den andre tilsynelatende lar landbruket ”seile sin egen sjø”. To rurale kommuner i et annet fylke med en betydelig landbrukssektor kan også ha ganske ulik tilnærming. En av de setter i gang inkluderende prosesser der en opplever en viss suksess innen nye næringer tilknyttet landbruket, mens den andre tilsynelatende anser landbruket som en særegen sektor som får leve sitt eget, tradisjonelle liv uten særlig inngrep med kommunen for øvrig. Kommunal ”metodebruk” varierer betydelig over hele landet, og det er langt fra noen entydig sammenheng mellom strukturelle forhold i kommunen og dens måte å arbeide på overfor landbruket inkludert ”utnyttelse” av reformen.

Denne studien viser at noen faktorer kan være fordelaktige hvis kommunene skal få noe ut av reformen:

- En viss interesse og kompetanse innad i de tre aktørgruppene (politikk, administrasjon, næring)
- Et visst nivå på den landbruksfaglige kompetansen i kommuneadministrasjonen og i politisk utvalg med ansvar for landbrukssaker
- Et aktivt strategiarbeid hvor alle de tre aktørgruppene engasjerer seg og spiller sammen, for eksempel i prosessen med utarbeidelse av kommunedelplan for landbruk eller strategi for bruk av økonomiske virkemidler
- Positivitet og fremtidstro blant de lokale bøndene
- Landbruket har en viss status i kommunen

Referanser

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

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

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

Aschehoug & Gyldendal (1998). Store Norske Leksikon. Oslo, Kunnskapsforlaget.

Brox, O. (1991). Praktisk samfunnsvitenskap. Oslo, Universitetsforlaget.

Finstad, N. og N. Aarsæther (2003). Utviklingskommunen. Oslo, Kommuneforlaget.

Greenwood, D. J. and M. Levin (1998). Introduction to action research: social research for social change. Thousand Oaks, Calif., Sage Publications.

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

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

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

Mayo, E. (1933). The human problems of an industrial civilization. Boston, Harvard University.

Mæland, H. og D. J. Lønning (2005). Småbruk - mange vil ha, men få vil selje. Rapport. Bø, Telemarksforsking.

Roethlisberger, F. J. and W. J. Dickson (1939). Management and the worker: an account of a research program conducted by the Western Electric Company, Hawthorne Works, Chicago. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Shotter, J. and 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.

Statens Kartverk (2005). <http://www.statkart.no>

Statistisk Sentralbyrå (1999). Jordbrukstillingen <<http://www.ssb.no/kommuner/jordbruk/>>.

Statistisk Sentralbyrå (2005). Kommunestatistikk <<http://www.ssb.no/kommuner/>>.

Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002). Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå, Oslo, Kommunal- og regionaldepartementet.

Stortingsmelding nr. 40 (1991-1992). Frå sektoretat til samfunnsetat. Om omorganisering av landbruksetatane. Landbruksdepartementet.

Webster's (1989). Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language, Random House.