

# Politikk og virkemidler for jordbruksarealer ute av drift



Magnar Forbord

Ruralis - Institutt for rural- og regionalforskning  
Universitetssenteret Dragvoll  
N-7491 Trondheim

Telefon: +47 73 82 01 60  
E-post: post@ruralis.no

## **Rapport 5/2026**

Utgivelsesår: 2026

Antall sider: 74

ISSN 2704-0208

**Tittel:** Politikk og virkemidler for jordbruksarealer ute av drift

**Forfattere:** Magnar Forbord

**Utgiver:** Ruralis

**Utgiversted:** Trondheim

### **Kort sammendrag**

De største utfordringene, men også mulige godene ved arealer ute av drift i jordbruket, gjelder matsikkerhet og naturmangfold. Denne rapporten kartlegger og analyserer offentlig politikk og forvaltning i Norge for å klarlegge bl.a. hvilke virkemidler som påvirker arealbruken og forekomsten av arealer ute av drift. Rapporten argumenterer med at bruken av virkemidlene i større grad må differensieres ut fra de ulike kvalitetene ved arealer ute av drift, knyttet til potensiale for matproduksjon og betydning for naturmangfold og økosystemtjenester. Kunnskapsinnhenting og utvikling av mer egnede systemer for forvaltning, samt kartlegging og dialog lokalt og regionalt er viktig. Et annet vesentlig poeng er at utbredelsen av arealer ute av drift varierer mye i landet. I denne sammenheng er det interessant å utrede muligheter for en ordning med teigbasert tilskudd.

### **Stikkord**

Jordbruksarealer; ute av drift; politikk; virkemidler; kunnskap; differensiering

Forsidebilde: Ruralis

## Forord

Denne rapporten har sitt utspring i prosjektet Agriland+: Hvordan bedre bruken av Norges ubenyttede jordbruksarealer. Prosjektet ledes av Ruralis og med partnere fra forskning, kommuner, statsforvaltere og rådgivning. Arealer ute av drift er et mangesidig fenomen og målgruppen for rapporten er bred: interesseorganisasjoner, politikere, myndigheter på ulike nivåer, rådgivere, forskere og eksperter. Jeg håper også rapporten kan være nyttig for aktørene 'på bakken'; bønder og eiere.

I utarbeidelsen av rapporten har jeg hatt stor nytte av diskusjoner og presentasjoner på to samlinger på prosjektet samt et møte i referansegruppen i 2025. Jeg takker alle medvirkende for dette. En stor takk også til saksbehandlere i fire kommuner som svarte på spørsmål om arbeid med jordlovsaker i januar 2026.

Videre takker jeg kollegene Jostein Brobakk og Eirik Magnus Fuglestad for identifisering av relevante dokumenter og klargjørende diskusjoner underveis i arbeidet. Jeg takker også prosjektleder Maja Farstad og kollegene Renate Marie Butli Hårstad og Alexander Zahl-Thanem for kommentarer og forslag på utkast til rapport.

Til slutt en stor takk til Egil Petter Stræte for sluttkontroll av rapporten og Tamila Dahlberg som gjorde den siste utformingen fram til ferdig rapport.

Magnar Forbord

Trondheim, 20. mars 2026

# Innhold

Forord .....	2
Innhold.....	3
Tabelliste .....	4
Sammendrag.....	5
Summary.....	7
Innledning.....	9
Bakgrunn .....	9
Statistikk om arealer ute av drift.....	9
Tidligere studier av hvorfor arealer går ut av drift.....	12
Tidligere studier av politikk, regulering og virkemidler knyttet til arealforvaltning .....	14
Analysemodell.....	16
Forskningsspørsmål.....	18
Data og metode .....	20
Helhetlig analyse av politikk og virkemidler .....	22
Del 1: Dagens virkemidler .....	22
Lovgivning.....	22
Økonomiske virkemidler.....	28
Informasjon, kunnskap og dialog .....	34
Organisering av myndighet og oppgaver .....	36
Del 2: Utvikling i politikk .....	37
Dagsordensetting .....	38
Formulering av politikk.....	40
Beslutning om politikk.....	42
Iverksetting av politikk.....	46
Evaluering av politikk.....	57

Diskusjon.....	60
Overordnede funn.....	60
Om (fraværet av) endringer i politikken .....	62
Veien videre – implikasjoner for politikk og myndighetsutøvelse.....	63
Forholdet mellom drift og skjøtsel og ivaretaging av kulturlandskap.....	63
Regioner og differensiert politikk.....	64
Konklusjon .....	65
Referanser.....	67

## Tabelliste

Tabell 1: Totalt jordbruksareal og areal hvor det er søkt om produksjonstilskudd. Mill. dekar. 2013-2025 .....	10
Tabell 2: Politikk-syklusen og forholdet til anvendt problemløsning. Etter Howlett et al. (2009).....	17
Tabell 3: Politikk-syklusen og analyse av politikk for jordbruksarealer ute av drift .....	21
Tabell 4: Betydningen av tilstedeværelse og fravær av nye aktører og ideer for vurdering av type politiske løsninger på et saksfelt. Etter Howlett et al. (2009).....	41
Tabell 5: Tiltak i forhold til arealer ute av drift. Eksempler fra strategisk plan for jordvern i Nordland 2022-2025.....	49
Tabell 6: Antall søknader om fritak fra driveplikt 2015-2024. Etter utfall og i alt .....	53
Tabell 7: Antall saker om pålegg av driveplikt 2015-2024. Etter type og i alt. ....	53
Tabell 8: Antall saker om søknader om fritak fra driveplikt 2015-2024. Kommuner. ....	54
Tabell 9: Antall saker om pålegg av driveplikt 2015-2024. Kommuner. ....	54
Tabell 10: Antall søknader om omdisponering etter jordloven 2015-2024. Etter utfall og i alt. ....	55
Tabell 11: Antall søknader om deling etter jordloven 2015-2024. Etter utfall og i alt. ....	55

## Sammendrag

Inntil 13 prosent av jordbruksarealet i Norge kan av ulike årsaker være ute av drift. Myndigheter, organisasjoner og politikere har uttrykt bekymring rundt dette. Årsaker til bekymringene er knyttet til to forhold: selvforsyningen av mat blir mindre enn den ellers kunne vært, og redusert naturmangfold og økosystemtjenester. Forskningen viser at det er sammensatte årsaker til at jordbruksarealer går ut, og er ute, av drift. En av faktorene som virker inn er offentlig politikk. Formålet med studien har vært å kartlegge og analysere hvordan offentlig politikk påvirker forekomsten av arealer ute av drift. Fenomenet er tosidig. Dels dreier det seg om å hindre at arealer går ut av drift, dels om hvordan arealer som ikke drives kan bringes tilbake i drift. Statistikken viser at andelen slike arealer har vært relativt stabil på nasjonalt nivå over mange år. Samtidig er det store regionale forskjeller, hvor andelen i Nord-Norge er rundt 30 prosent, mens den i noen fylker i Sør-Norge er ned mot 5 prosent. Et viktig moment er også at kategorien arealer ute av drift er meget mangfoldig, fra arealer som teknisk sett kunne vært brukt til beite eller dyrking av jordbruksvekster til arealer som har mer verdi som kulturlandskap eller typer av skog.

Analysen bygger på ulike data: dokumenter, offentlig statistikk og informasjon fra informanter. Det legges til grunn et konseptuelt rammeverk med vekt på fem steg i den politiske prosessen: dagsordensetting, formulering av politikk, beslutning om politikk, iverksetting av politikk og evaluering. I alle fem stegene er det viktig å kartlegge tre grunnleggende elementer: aktører, ideer og institusjoner. Med hensyn til iverksetting av politikk er virkemidler helt vesentlige, og en kan skille mellom fire typer: lovgivning; økonomiske virkemidler; informasjon, kunnskap og dialog; og organisering av myndighet. Vi finner at det er relevante virkemidler innenfor alle de fire kategoriene. Noen av virkemidlene har mest funksjon i å holde jordbruksarealer i drift, f.eks. areal- og kulturlandskapstilskuddet, og rådgivning og forskning om bruk av jordbruksarealer. Det nye teigbaserte tilskuddet som prøves ut i 2025 og 2026 er rettet spesifikt mot å bringe arealer som ikke drives tilbake i drift. Jordloven er i en mellomstilling. Myndigheters bruk av bestemmelsen om driveplikt har til formål å bringe ubrukte arealer tilbake i drift. Samtidig angir jordloven en generell norm for hvordan jordbruksareal skal brukes.

Analysen av utviklingen i politikk med relevans for arealer ute av drift viser at denne politikken og virkemidlene har vært ganske stabile siden begynnelsen av 2000-tallet. I de senere årene har ulike aktører, slik som næringsorganisasjoner i jordbruket, miljøorganisasjoner, politiske partier og myndigheter satt temaet mer på dagsorden. Det har bl.a. resultert i en ny type virkemiddel, teigbasert tilskudd, som nå prøves ut i Nord-

Norge. Når det gjelder iverksettingen av politikk er aktører og institusjoner på regionalt og lokalt nivå viktige, ikke minst myndigheter. Erfaringer fra kommuner er at oppfølging av driveplikt ofte er ressurskrevende og må konkurrere med andre oppgaver.

Rapporten konkluderer med at bruken av virkemidlene i større grad må differensieres ut fra at kvalitetene ved arealer ute av drift varierer mye. Noen arealer har potensiale for beite eller dyrking av fôr- eventuelt matvekster, mens verdien av andre arealer mer er knyttet til kulturlandskap, naturmangfold og økosystemtjenester. Kunnskapsinnhenting, kartlegging og dialog lokalt og regionalt kan da være effektivt. Et annet vesentlig poeng er at siden utbredelsen av arealer ute av drift varierer mye i landet, er ordningen med teigbasert tilskudd som nå prøves ut i den delen av landet med mest arealer ute av drift, interessant.

## Summary

Up to 13 percent of the agricultural land in Norway may be out of use (abandoned) for various reasons. Authorities, organizations, and politicians have expressed concern about this. The reasons for the concerns are linked to two factors: self-sufficiency in food is less than it otherwise could be, and reduced biodiversity and ecosystem services. Research shows that there are complex reasons why agricultural land goes out of use. One of the factors that plays a role is public policy. The purpose of the study was to map and analyze how public policy affects the occurrence of abandoned land. The phenomenon is two-sided. Partly, it is about preventing land from going out of use, and partly about how land that is not farmed can be brought back into use. Statistics show that the proportion of such land has been relatively stable at national level over many years. At the same time, there are large regional differences, where the proportion in Northern Norway is around 30 percent, while in some counties in Southern Norway it is down to 5 percent. An important point is also that the category of unused land is very diverse, from areas that technically could have been used for grazing or growing agricultural crops to areas that have more value as cultural landscapes or types of forest.

The analysis is based on various data: documents, public statistics and information from informants. A conceptual framework is used emphasizing five steps in the political process: agenda setting, policy formulation, policy decision, policy implementation and evaluation. In all five steps, it is important to map three basic elements: actors, ideas and institutions. Regarding policy implementation, instruments are essential, and one can distinguish between four types: legislation; economic instruments; information, knowledge and dialogue; and organization of authority. We find that there are relevant instruments within all four categories. Some of the instruments have the most function in keeping agricultural land in use, e.g. direct payments, and advice and research on the use of agricultural land. The new plot-based subsidy ('teigbasert tilskudd') which is tested in 2025 and 2026 is specifically aimed at bringing unused land back into use. The Agricultural Act ('Jordloven') is in an intermediate position. The authorities' use of the provision on the duty to farm ('driveplikt') is intended to bring unused land back into use. At the same time, the Agricultural Act sets a general norm for how agricultural land should be used.

The analysis of the development of policies relevant to abandoned farmland shows that these policies and instruments have been stable in Norway since the early 2000s. In recent years, various actors, such as farmers' organizations, environmental organizations, political parties and authorities, have put the topic more on the agenda. This has resulted,

among other things, in a new type of instrument, the plot-based subsidy, which is now being tested in Northern Norway. When it comes to implementing policies, actors and institutions at regional and local level are important, not least authorities. Experience from municipalities is that following up on the provision on the duty to farm in the Agricultural Act is often resource-intensive and has to compete with other tasks.

The report concludes that the use of instruments must be differentiated to a greater extent because the properties of abandoned farmland vary significantly. Some land has potential for grazing or growing fodder or food crops, while the value of other land is more linked to cultural landscapes, biodiversity and ecosystem services. Knowledge gathering, mapping and dialogue locally and regionally can then be effective. Another important point is that since the extent of land out of use varies greatly across the country, the scheme with plot-based subsidies that is now being tested in the part of the country with the most farmland out of use, is interesting.

# Innledning

## Bakgrunn

Det er beregnet at inntil 13 prosent av jordbruksarealet i Norge kan være ute av drift (Mathisen, 2025). Myndigheter, landbruksorganisasjoner, forskere og politikere har uttrykt bekymringer rundt dette, bl.a. at selvforsyningen av mat blir mindre enn den ellers kunne vært (Riksrevisjonen, 2023) og at det biologiske mangfoldet og økosystemtjenester reduseres (Bardalen et al., 2023). Samtidig er det aktører som hevder at arealer som ikke brukes til jordbruksproduksjon har positive sider for naturmangfold og økosystemtjenester (Renwick et al., 2013).

Det er sammensatte årsaker til at arealbruken er som den er og blir som den blir (Turner II et al., 2020; van Vliet et al., 2015). Dette gjelder også bruken av jordbruksarealer og fravær av bruk av slike arealer (Subedi et al., 2022). En av faktorene som virker inn på dette er offentlig politikk. Formålet med studien som presenteres i denne rapporten har vært å kartlegge og analysere *hvordan offentlig politikk påvirker arealer ute av drift*. Fenomenet er tosidig. Dels dreier det seg om å hindre at arealer *går ut* av drift, dels om hvordan udrevne arealer kan *bringes tilbake* i drift.<sup>1</sup>

Rapporten er inndelt slik: Videre i dette kapitlet (Innledning) går gjennom foreliggende arealstatistikk i Norge for å se nærmere på hva tallet 13 prosent består av. Etter det oppsummeres tidligere studier av årsaker til at arealer går ut av drift og studier av politikk på dette temaområdet. En analysemodell presenteres. Kapittel to gjør rede for data og metode. I kapittel tre gjennomgås resultatene av analysen delt inn i dagens virkemidler og utvikling av politikk over tid. Så diskuteres funnene, og de settes i perspektiv før studien konkluderes.

## Statistikk om arealer ute av drift

I 2025 ble det totale jordbruksarealet i Norge i SSB sin statistikk beregnet til 11,2 millioner dekar (Statistisk sentralbyrå, 2025). Jordbruksareal i drift samme år ble ut fra søknader om produksjonstillegg beregnet til 9,9 millioner dekar (Statistisk sentralbyrå, 2026a), en andel på 88 prosent. Det tyder på at resten av arealet, noe over 1,3 millioner dekar eller 12

---

<sup>1</sup> Dette betyr at politikk som sikter på å påvirke tilgang og avgang av det *tilgjengelige jordbruksarealet*, f.eks. nydyrking og omdisponering, ikke er i fokus i studien, men det kan tenkes tilfeller hvor areal ute av drift er et alternativ til nydyrking, eventuelt erstatning for omdisponert areal.

prosent, var ute av drift eller ikke ble drevet på en slik måte at det kvalifiserte til produksjonstilskudd. Tabell 1 viser tall for totalareal og bruken av arealet i perioden 2013-2025. Den viser at andelen hvor det ikke søkes om produksjonstilskudd har vært ganske stabil på rundt 12 prosent i 12-årsperioden.

Tabell 1: Totalt jordbruksareal og areal hvor det er søkt om produksjonstilskudd. Mill. dekar. 2013-2025

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Totalt jordbruksareal*	11,07	11,11	11,11	11,13	11,14	11,17	11,19	11,21	11,21	11,22	11,21	11,22	11,21
Jordbruksareal med produksjonstilskudd**	9,87	9,87	9,86	9,84	9,85	9,86	9,84	9,86	9,85	9,85	9,84	9,84	9,87
Andel areal med produksjonstilskudd	89%	89%	89%	88%	88%	88%	88%	88%	88%	88%	88%	88%	88%

Kilder:

\* Statistisk sentralbyrå: Arealbruk og arealressurser. Tabell 09594, variabel: arealklasse 15-16.

\*\* Statistisk sentralbyrå: Jordbruk; gardsbruk, jordbruksareal og husdyr. Tabell 05982, variabel: jordbruksareal i drift.

Hvor mye areal som kan være ute av drift og hvordan dette fordeler seg på fylker og kommuner er blitt mer nøyaktig beregnet av NIBIO siden 2018 (Mathisen, 2025). Metoden baserer seg på å legge ulike kartlag oppå hverandre (AR5 m.m.)<sup>2</sup>, beregne arealstørrelser og kombinere dette med tall for areal i søknader om produksjonstillegg (Mathisen, 2025). Oppsummert for perioden 2018-2024 tyder kartleggingen på at rundt 1,5 millioner dekar (litt over 13 prosent) av totalarealet på en eller annen måte kunne være ute av drift, dvs. noe mer enn SSB sine tall. Tallene bekrefter likevel at på nasjonalt nivå *endrer omfanget av areal ute av drift seg relativt lite over tid*. Dette må ikke forveksles med endringer i det totale jordbruksarealet som avhenger av tilgang på nye arealer, f.eks. skogarealer som dyrkes opp eller ryddes til beite, og avgang av arealer til skog<sup>3</sup> eller andre arealformål som samferdsel og bebyggelse (Stokstad, 2024).

Når vi går ned på det regionale nivået ser vi *store regionale variasjoner* med hensyn til andel jordbruksareal mulig ute av drift (Mathisen, 2025). I Nord-Norge ligger andelen på rundt 30 prosent, i Agder, Telemark og på Vestlandet utenom Rogaland på ca. 20 prosent,

<sup>2</sup> Klassifikasjonssystemet AR5 er et verktøy for systematisk kartlegging og klassifisering av arealressursene i Norge med vekt på produksjonsgrunnlaget for jord- og skogbruk. Arealtypene i AR5 er fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite (som til sammen utgjør jordbruksarealet), samt skog, myr, åpen fastmark, bebygd, samferdsel, snøisbre, ferskvann, hav og ikke kartlagt (NIBIO, 2019). AR5 blir oppdatert hvert 5. til 8. år.

<sup>3</sup> Kriteriet for omklassifisering når det har vært en gradvis tilgroing med skog, er når arealet tilfredsstillende kriteriet for skog, dvs. arealet må ha minst seks trær per dekar, jevnt fordelt, trærne må være eller kunne bli fem meter høye og trekronene må dekke minst 10 prosent av arealet. Kilde:

<https://www.nibio.no/tema/miljo/klimagassregnskapet-for-arealbrukssektoren/skog>

og i øvrige områder på mellom 5 og 10 prosent. I fem kommuner i Nord-Norge i 2024 var andelen jordbruksareal mulig ute av drift 100 prosent, mens i to kommuner i Rogaland var andelen nede i 2 prosent. Det er også betydelige forskjeller innad i fylkene.

Ellers skal vi merke oss at kategorien *arealer ute av drift er svært mangfoldig* og ikke en homogen størrelse. I NIBIO sine beregninger (Mathisen, 2025) er de 1,5 millioner dekar mulig ute av drift summen av tre hovedtyper av tilfeller: 1) Areal hvor det ikke er søkt om og ikke ubetalt produksjonstilskudd. Dette anslås til rundt 1,1 millioner dekar (10% av totalarealet). Grunner til at det ikke blir søkt om produksjonstilskudd kan være for liten produksjon, det dyrkes vekster uten at det blir søkt, eier driver ikke jorda selv eller det er ikke mulig å få noen til å leie arealet. 2) Areal som ligger utenfor landbrukseiendom. Dette gjelder nærmere 270 000 dekar (2,4% av totalarealet). Årsaker til at arealet er utenfor landbrukseiendom kan skyldes at det er omdisponert etter jordloven eller plan- og bygningsloven, men ennå ikke utbygd eller befinner seg i en kantsone, f.eks. mot offentlig vei. 3) Areal midlertid ute av drift. Dette gjelder ca. 70 000 dekar (0,6% av totalarealet). Arealet kan være midlertidig ute av drift fordi det inngår i vekstskifte.

Undersøkelser i noen fylker har avklart mangfoldet av «arealer mulig ute av drift» noe mer. Aasmundsen og Vale (2022) fant at 4 prosent av jordbruksarealet i Vestfold og Telemark ikke ble drevet eller skjøttet, mens NIBIO sin statistikk for det samme området viste 11 prosent.<sup>4</sup> Selv om undersøkelsen ikke omfattet alle kommuner i disse to fylkene (16 av 23), viser det at kategorien «mulig ute av drift» kan inneholde en god del arealer som faktisk er i drift, samt at en del arealer skjøttes på en måte som opprettholder potensialet for drift, være seg ved beiting eller dyrking, eller at arealet har kvaliteter som kulturlandskap.

Oppsummert: Når det gjelder kategorien arealer ute av drift i Norge kan vi merke oss tre forhold: stabilitet på nasjonalt nivå, store regionale forskjeller og mangfold innad i kategorien.

---

<sup>4</sup> De sju prosentene av arealer likevel ikke ute av drift i de aktuelle kommunene delte forfatterne i to klasser: 1) Innenfor jordlov og rett på produksjonstilskudd, men ikke søkt, og 2) Innenfor jordlov, ikke rett på produksjonstilskudd, men arealet er skjøtta. De 4 prosent av arealene som faktisk ikke ble drevet eller skjøttet ble plassert i to klasser: 3) Utenfor jordlov, ikke rett på produksjonstilskudd og ikke skjøtta, men av en kvalitet som tilsier drift, og 4) Utenfor jordlov, ikke rett på produksjonstilskudd og ikke skjøtta, og av en kvalitet og størrelse som tilsier at arealet bør tas varig ut av drift (og dermed omklassifiseres i AR5) (Aasmundsen et al., 2022).

## Tidligere studier av hvorfor arealer går ut av drift

Arealer ute av drift er *del av et større bilde* som gjelder arealendringer i jordbruket. I Norge gjennomførte forskningsinstitusjonen NIBIO i 2023 en undersøkelse av hva som skiller landbrukseiendommer med mye areal ute av drift fra landbrukseiendommer med lite areal ute av drift (Krøgli et al., 2023; Ulfeng, 2024). Et viktig funn var at eiendommer med mange små og spredte jordstykker og lang avstand til nærmeste aktive bruk også hadde mye areal ute av drift. Dette skyldes at det er krevende å drive jordbruk på denne måten og at det kan være vanskelig å rekke over alle arealene bruket har til rådighet.

Internasjonalt er det utviklet *overordnede teoretiske rammeverk* for å forklare arealbruk og endringer i arealbruk. Ett av disse er Turner II et al. (2020). De understreker at bruken av et areal, være seg lite eller stort, er resultat av et samspill mellom to hovedkategorier av faktorer: biofysiske faktorer og sosiale faktorer. Når det gjelder biofysiske faktorer er det to underkategorier: økosystemtjenester, og naturforhold og dynamikk i naturen. For sosiale faktorer er det fire underkategorier: Økonomisk struktur, institusjoner, egenskaper ved aktørene og demografiske forhold. I skjæringspunktet mellom de sosiale og biofysiske faktorene virker ytterligere to kategorier av faktorer: «tidligere arealbruk» og «teknologiledelse, -strategier og infrastruktur». I alt blir dette åtte kategorier av faktorer. Poenget er at en tilstand eller endring på et visst areal, f.eks. et jordstykke, eiendom eller lokalt landskap, kan forklares gjennom et samspill (konfigurasjon) av faktorer innen de åtte kategoriene. I noen tilfeller kan dette samspillet være komplekst og involvere flere faktorer innen alle de åtte kategoriene. I andre tilfeller kan samspillet være enklere og inkludere færre faktorer. Uansett betyr dette at i hvert tilfelle (case) må en undersøke tilstedeværelsen av faktorer innen de ulike kategoriene, og dernest styrken og betydningen av samspillet mellom tilstedeværende faktorer.

Når det gjelder jordbruk er det utført studier av årsaker til *endringer i arealbruk mer generelt*. Bl.a. gikk van Vliet et al. (2015) gjennom 137 europeiske studier som til sammen rapporterte fra 76 tilfeller av intensivering og 143 tilfeller av ekstensivering. Økonomiske, teknologiske, og institusjonelle faktorer ble hyppig nevnt som drivkrefter til endring i arealbruk, ikke minst globalisering av markeder for jordbruksprodukter og urbanisering av samfunn. Arealets lokalisering har også mye å si. Demografiske og sosiokulturelle forhold ble i mindre grad fremhevet som årsaker. Bønder er viktige som moderatorer («mellommenn») mellom drivkrefter og manifestasjoner av aktuell arealbruk. Bøndenes beslutninger om arealbruk varierer med type bonde (karakteristika og holdninger).

Når det gjelder jordbruksarealer *ute av drift* identifiserte Ustaoglu og Collier (2018) fire sentrale temaer: (i) drivkrefter bak og konsekvenser av at jordbruksarealer går ut av drift i Europa, (ii) politiske tiltak og verktøy utviklet av EU knyttet til dette fenomenet, (iii) virkningene og indikatorene som brukes til å vurdere økosystemtjenester knyttet til avgang av jordbruksareal, og (iv) metodene som sosioøkonomiske, miljømessige og kulturelle verdier kan vurderes med.

Med hensyn til *årsaker* til at jordbruksarealer går ut av drift er det gjennomført flere studier. Flere av disse har resultert i kategorier som kan plasseres inn i rammeverket til Turner II et al. (2020). I en metastudie av 124 artikler fant Subedi et al. (2022) at de fleste artiklene var publisert i løpet av de 15 foregående årene og gjaldt land i Europa og Asia. Forfatterne identifiserte sju kategorier av årsaker. *Biofysiske faktorer* ble mest hyppig rapportert, slik som helningsforhold, jordkvalitet, arealets hensiktsmessighet for øvrig, tilgjengelighet og fysisk avstand fra driftssenteret. *Karakteristika ved husholdet*, slik som bondens alder har også stor betydning. *Økonomiske faktorer* ofte nevnt var inntekt fra landbruket og arbeid utenom bruket. I Europa er *karakteristika ved gården og landbruksbedriften* i form av arealfragmentering og gårdsstørrelse viktige drivere. *Demografiske faktorer* som virker inn, er utflytting og uttynning av lokalsamfunn og produsentmiljøer. *Sosiopolitiske faktorer*, slik som bønders motivasjon og nettverk, og *politikk og institusjonelle forhold* har også betydning.

En faktor som ikke fremheves i studien til Subedi et al. (2022) er betydningen av *teknologi*, jf. kategorien «teknologiledelse, -strategier og infrastruktur» i rammeverket til Turner II et al. (2020). Denne faktoren framheves imidlertid av Li og Li (2017). De peker på endrede sosioøkonomiske faktorer som primære drivkrefter bak marginalisering av jordbruksarealer, slik som (1) reduksjon av arbeidskraft i landbruket pga. urbanisering og behov for arbeidskraft i andre næringer, (2) redusert lønnsomhet i landbruket pga. endringer i markedet for mat, og (3) teknologiske endringer. I tillegg virker biofysiske faktorer inn, slik som arealenes lokalisering, beskaffenhet og størrelse, samt vei- og transportsystemer og landbrukspolitikk. Hvorvidt man slutter å bruke et areal, i hvilken grad og den geografiske fordelingen av dette er til slutt avhengig av en samlet effekt av disse faktorene.

Disse studiene gir en idé om komplekset av årsaker til at jordbruksarealer går ut av drift. Nedenfor ser vi nærmere på studier hvor politikk, regulering og virkemidler har inngått som tema.

## Tidligere studier av politikk, regulering og virkemidler knyttet til arealforvaltning

Generelt fører fravær av aktiv forvaltning av jordbruksarealer ('land management') til at det utvikles seminaturlige landskap<sup>5</sup> (Fayet et al., 2022; Sánchez et al., 2022). Aktiv forvaltning innebærer menneskelige inngrep som kan bidra til en mer ønskelig og gunstig utvikling. En kan skille mellom det å ta *arealet tilbake til jordbruk* med henblikk på nye økonomiske eller sosiale aktiviteter, slik som museumslandskap, multifunksjonelt landskap og intensivt landskap (åker eller beite), og *revegetering*, som kan innebære skogplanting (for kommersielt formål eller sikring av økosystem, f.eks. forebygging av erosjon) eller restaurering av naturlig vegetasjon gjennom såing, beskjæring, hindring av invaderende arter eller andre tiltak. Skillelinjen går altså ikke mellom om slike arealer blir brukt til jordbruksproduksjon eller ikke, men om arealet blir *forvaltet aktivt* eller ikke. Hva som er den mest gunstige typen av forvaltning, beror på kontekst. Uansett er aktiv forvaltning av arealer ute av drift avhengig av politikk med hensiktsmessige institusjoner, programmer og støtteordninger.

Valujeva et al. (2022) studerte potensialet for revurdering («revaluing») og reintegrering av jordbruksarealer ute av drift for å oppfylle politiske mål i EU (CAP) om økt produktivitet i jordbruket, karbonregulering og naturmangfold. Casen var Latvia. Forskerne påviste *regionale ulikheter*. I noen regioner kan reintegrering gi trippel gevinst (økonomi, miljø, sosial). I andre regioner med gunstige biofysiske forhold for intensivt landbruk og lite jordbruksareal ute av drift, er slik trippel gevinst lite realistisk. I slike områder spiller arealene som er ute av drift en rolle i å vedlikeholde økosystemtjenester på lokalt og regionalt nivå, og selv små økninger i intensiv produksjon går der på bekostning av biologisk mangfold. Ut fra dette argumenterer forskerne for forvaltning som *involverer ulike aktørgrupper*, inkludert jordeiere og -brukere. Også andre studier har pekt på at arealer ute av drift er et fenomen som varierer betydelig mellom regioner (Dimopoulos et al., 2023; Lasanta et al., 2017; Levers et al., 2018; Su et al., 2018). Dette innebærer at politikken må differensieres.

---

<sup>5</sup> Seminaturlige landskap kan oversettes med 'halvnaturlige landskap'. Et seminaturlig landskap er et økosystem som over lang tid har blitt formet av menneskelig aktivitet, men som fortsatt opprettholder mange av sine naturlige prosesser og biologiske mangfold. Disse landskapene er i mindre grad menneskeskapt, ettersom de ikke har blitt sterkt påvirket av agronomiske praksiser som regelmessig pløying eller bruk av syntetiske plantevernmidler, men i stedet er resultat av vedvarende, lavintensiv menneskelig påvirkning (Hovstad et al., 2018).

En del studier har konsentrert seg om *spesifikke virkemidler*. Ortyl et al. (2024) analyserte årsaker til arealer ute av drift i Polen og om arealtilskudd innen rammen av CAP påvirker dette. For å få dette tilskuddet må bonden oppfylle ulike krav, bl.a. å holde dyrka mark i god landbruksmessig og miljømessig tilstand. Gjennom analyser av statistikk og kart for perioden like før Polen sluttet seg til EU og CAP (2004) sammenlignet med et senere år (2020) fant forskerne ut at andel jordbruksareal i siste periode var 1,2 prosent, sammenlignet med 9,7 prosent før innmelding. Forskerne knyttet en vesentlig del av denne reduksjonen til det innførte arealtilskuddet. Den andre viktige årsaken knyttet forskerne til endringer i landbruksstrukturen.<sup>6</sup> Andre forskere har også pekt på betydningen av spesifikke virkemidler (Ito et al., 2016). Gjennom økonometriske analyser påviser de en negativ sammenheng mellom graden av leiejord og graden av areal ute av drift i fylker<sup>7</sup> i Japan. Ut fra dette argumenterer forskerne for betydningen av institusjoner («intermediary agents») som kan tilrettelegge bytte av bruksrettigheter til jord.

Studiene nevnt over har gjennomgående et sektorfokus på landbruk. Andre studier har argumentert for en videre, mer *holistisk tilnærming*. F.eks. Dolton-Thornton (2021) viser til to leire i debatten om arealer ute av drift. Den ene leiren er bekymret for redusert landbruksrelatert naturmangfold og argumenterer for utvidelser av direkte støtte slik som arealtilskudd. Den andre leiren peker på miljøfordeler knyttet til arealer ute av drift og argumenterer for politikk som kan bidra til restaurering av økosystemer. Forfatteren mener begge leire har et for snevert perspektiv på fenomenet arealer ute av drift og politiske løsninger. Renwick et al. (2013) i en studie av ulike tiltak for å håndtere negative konsekvenser av arealer ute av drift, argumenterer langs de samme linjer og går inn for en mer holistisk og kontekstspesifikk tilnærming til utvikling i landlige (rurale) områder.

Oppsummert kan vi si at en rekke faktorer påvirker om areal i jordbruket blir drevet eller ikke. Når det gjelder politikk har forskningen vist betydningen av institusjoner, økonomiske støtteordninger, lovgivning og programmer. Et vesentlig poeng er at konteksten for arealer ute av drift varierer fra sted til sted og at differensiert politikk derfor er viktig. Likevel er det ingen av studiene som er eksplisitte og systematiske kartlegginger og analyser av

---

<sup>6</sup> Chase (2010) definerer begrepet landbruksstruktur («agrarian structure») som: «Det komplekse mønsteret av fordeling av areal, eierskap og de sosiale og økonomiske forholdene som styrer aktivitet og bruk av arealer i landbruket. Det omfatter sosiale institusjoner, jordvernsystemer og de tekniske og økonomiske forholdene i jordbruket.» Oversatt til norsk av forfatter.

<sup>7</sup> Fylker tilsvarer prefekturer i Japan. I Japan er det 47 prefekturer.

politikk for arealer ute av drift. Vår studie bidrar derfor til å fylle et kunnskapshull i forskningen.

## Analysemodell

I en analyse må man vite hva man skal se etter. Vår analyse bygger på et konseptuelt rammeverk utviklet av Howlett et al. (2009). De definerer offentlig politikk («public policy»)» slik:

Å lage politikk handler grunnleggende sett om aktører med begrensninger ['constraints'] som forsøker å finne hensiktsmessige midler for å nå politiske mål i en prosess som kan karakteriseres som 'anvendt problemløsning.' Det å identifisere problemer og finne løsninger på dem involverer det å artikulere politiske mål gjennom politiske overveielser og diskurser og bruke *politiske virkemidler* i et forsøk på å nå disse målene. (s. 4, oversatt av forfatter)

Med andre ord handler offentlig politikk om hvordan myndigheter kan *påvirke atferd* hos personer og aktører (Eckhoff og Smith, 2006). I denne prosessen har de *ikke ubegrenset med ressurser*. Det kan gjelde kapasitet og midler eller kunnskap. Det er også viktig å huske på at prosessen med å lage politikk har to sider. Den *tekniske* siden handler om å finne det optimale forholdet mellom mål og virkemidler, siden noen virkemidler passer bedre til å løse spesifikke problemer enn andre. Den andre dimensjonen er *politisk*, siden ikke alle aktører nødvendigvis er enige om hva som utgjør problemet eller er en hensiktsmessig løsning.

Howlett et al. (2009) har satt opp en modell for å kunne analysere syklusen i utvikling av offentlig politikk, f.eks. i en sektor. Modellen består av fem steg og er gjengitt til høyre i tabell 2 sammenholdt med en generell modell for problemløsning til venstre.

---

<sup>8</sup> På engelsk skilles det mellom 'politics' og 'policy', mens vi ikke har et slikt skille på norsk. 'Politics' handler om hvordan ulike interesser handler for å oppnå makt og innflytelse, mens 'policy' dreier seg om hvordan denne makten utøves, f.eks. gjennom prinsipper og planer. Studier av 'politics' handler ofte om *hvorfor* visse politikker oppstår, mens studier av 'policy' ofte ser på *hvordan* politikker iverksettes. Vår studie dreier seg om 'policy'. Kilde: <https://dictionary.cambridge.org/grammar/british-grammar/politics-political-politician-or-policy>

Tabell 2: Politikk-syklusen og forholdet til anvendt problemløsning. Etter Howlett et al. (2009)

Anvendt problemløsning	Steg i politikk-syklusen
Identifisering av problem	Sette dagsorden
Forslag til løsning	Formulering av politikk
Valg av løsning	Beslutningstaking
Sette løsning til å virke	Iverksetting av politikk
Overvåke resultater	Evaluering av politikk

Essensielt i alle stegene er *aktører, ideer og institusjoner*. Modellen åpner for å stille spørsmål om og studere disse grunnelementene i alle steg av syklusen. Aktører er personer, grupper eller organisasjoner som direkte eller indirekte fremmer interesser ved å sette temaer på dagsorden, vurdere løsninger, beslutte løsninger og iverksette dem. Ideer omfatter alt fra særegne og selvcentrerte synspunkter til prinsipper og verdier som deles av en stor del av befolkningen. Institusjoner er etablerte og varige ordninger og sosiale og politiske strukturer som ivaretar samfunnsoppgaver gjennom formelle regler eller uformell sedvane og som avgrensner, men også muliggjør aktørenes handlinger (Giddens, 1993; Olper og Raimondi, 2010). En ulempe ved modellen er at den kan gi inntrykk av en svært målrettet og forutsigelig prosess, mens den i virkeligheten kan være mer ad hoc og uforutsigelig.

Sette *dagsorden* referer til prosessen hvor politiske aktører, f.eks. en regjering eller en organisasjon blir oppmerksomme på et problem. *Formulering* av politikk er hvordan politiske muligheter blir formulert. *Beslutningstaking* er prosessen hvor myndighetene bestemmer seg for en bestemt kurs for handling eller ikke å handle. *Iverksetting* av politikk dreier seg om hvordan politikken settes ut i livet. *Evaluering* av politikk er overvåking av resultatene av politikken. Dette kan lede til at prosessen starter på ny fra ulike steg i syklusen. En analyse kan dreie seg om alle steg i prosessen eller utvalgte steg.

*Hvilke* aktører som inngår vil variere fra steg til steg, og de vil ofte ha *ulike ideer* om problemet og løsninger. Typisk vil det i starten (dagsorden) og slutten (evaluering) være mange aktører som engasjerer seg, mens i stegene i midten er det mer spesialiserte aktører som er involvert. For å bruke landbrukspolitik som eksempel, kan dagsorden bli satt av et bredt sett av aktører med ulike interesser og ideer, slik som næringsorganisasjoner, politiske partier, frivillige organisasjoner, bedrifter og forskere. Formuleringen av politikk blir normalt gjort av noen færre aktører, f.eks. av et departement. Beslutning om politikk tas av et autoritativt organ, i Norge på nasjonalt nivå

Stortinget, med eventuelt videre spesifiseringer av departement med spesialkompetanse og ressurser på området. Iverksettingen av politikken involverer typisk et noe bredere sett av aktører, slik som myndigheter på ulike nivåer (direktorat, statsforvaltere, kommuner), samt andre aktører som har fått tildelt oppgaver eller delegert ansvar, slik som partene i Jordbruksoppgjøret og forskningsinstitusjoner. Samtidig er eiere og bønder de som til syvende og sist gjennomfører politikken. Samarbeid mellom myndigheter og andre aktører er svært vanlig i de politiske systemene i Norden, gjerne omtalt som samforvaltning (Gorris og Koch, 2024; Olsson et al., 2004). Med hensyn til evaluering av politikken kan det være et bredt spekter av personer og aktører som engasjerer seg, formelt eller uformelt.

Som gjennomgangen av internasjonal litteratur viste, er det komplekse årsaker til at arealer går ut av drift, slik at *iverksetting* av politikk på dette området ikke er en enkel øvelse. Nyere forskning på iverksetting av politikk har vist betydningen av virkemiddelvalg, også kalt policy mix (Howlett et al., 2009). Videre kan en skille mellom to hovedtyper av politisk styring. Den ene er å påvirke utfallet av politikken direkte (effekt). Den andre er å påvirke de politiske prosessene som skal bidra til effekt, dvs. mer indirekte styring. Disse prinsipielle styringsformene kan kombineres med fire hovedtyper av virkemidler, hhv. regulering (lover og regler), økonomiske virkemidler, informasjon, og organisering (av myndighet og oppgaver). En har da åtte grupper av virkemidler til rådighet. Hva som er den beste kombinasjonen av disse vil avhenge av det offentliges kapasitet til å håndtere det aktuelle problemet (f.eks. personell og ressurser) og hvor kompleks den aktuelle politiske sektoren er.

## Forskningsspørsmål

Med bakgrunn i målet for studien nevnt i innledningen stiller vi to spørsmål:

- 1) På hvilke måter virker offentlig politikk til å *oppretholde* jordbruksarealer i drift?
- 2) På hvilke måter virker offentlig politikk til å bringe jordbruksarealer *tilbake* i drift?

Disse spørsmålene belyser vi ved å kartlegge og undersøke:

1. Virkemidler av betydning for arealer ute av drift.
2. Hvilke aktører setter dagsorden ift. arealer ute av drift? Hvilke ideer og forslag har de? Hvordan fremstiller de problemet?
3. Hvilke forslag om politikk og løsninger som angår arealer ute av drift er blitt lagt fram for beslutning på nasjonalt nivå?

4. Hvilke beslutninger om politikk med relevans for arealer ute av drift er blitt gjort?  
Hvem har tatt beslutningene?
5. Hvordan skjer iverksettingen av politikken? Hvilke nivåer og aktører er involvert?  
Hvordan brukes virkemidlene? Hvordan synes virkemidlene å virke?
6. Kan det observeres evalueringer av politikken ift. arealer ute av drift? Hvilke endringer har dette i så fall ledet til? Har problemet blitt redefinert? Har det blitt endringer i tilnærminger til virkemiddelbruk?

## Data og metode

Metoden kan bli karakterisert som en type 'mixed method' (Akimowicz et al., 2018; Hesse-Biber og Johnson, 2016) hvor man kombinerer ulike typer data; i hovedsak dokumenter, supplert med statistikk og data fra informanter.

Med hensyn til *dokumenter* har jeg benyttet meldinger til Stortinget, lovtekster, forskrifter, rundskriv, rapporter, nettsteder fra bl.a. forskningsmiljøer, direktorater, statsforvaltere, kommuner og fylkeskommuner, inkludert strategier for landbruk og partnerskap i fylkene som deltar i prosjektet Agriland+ (Troms, Trøndelag og Telemark). En del av dokumentene var tilgjengelige fra tidligere prosjekter. Andre dokumenter har blitt identifisert gjennom målrettede søk på Google. Alt i alt er det gått gjennom 65 dokumenter og 4 oppslag i media.

Med hensyn til *statistikk* har jeg lastet ned og bearbeidet tall fra KOSTRA landbruk som administreres av Statistisk sentralbyrå.

Synspunkter og erfaringer fra *informanter* som deltar i prosjektet Agriland+ er innhentet på to måter. Dels har jeg fått svar fra saksbehandlere i fire kommuner på spørsmål som gjelder lovsaker. Spørsmålene var formulert slik:

1. Hvor mye tid bruker deres landbrukskontor på behandling av saker om driveplikt (pålegg, fritak) i forhold til saker om deling og omdisponering? F.eks. er forholdet 50-50 eller f.eks. 20-80 eller noe annet?
2. Tar det vanligvis lengre tid å behandle saker om driveplikt i forhold til saker om deling og omdisponering? Er det saker om pålegg av driveplikt som er mest ressurskrevende?
3. I det hele tatt, hvor mye tar jordlovsaker av tid og ressurser på landbrukskontoret deres i forhold til andre oppgaver? F.eks. mesteparten av tida, under halvparten av tida, ev. lite av tida.

Ellers har jeg hatt stor nytte av eksempler og erfaringsutvekslinger som kom fram på to samlinger på prosjektet Agriland+ i hhv. april og november 2025. Deltakere på samlingene var, foruten forskere, representanter fra landbrukskontorene i seks kommuner og statsforvalterne for tre fylker; Troms, Trøndelag og Telemark, og rådgivere fra Norsk Landbruksrådgiving (NLR). På siste samling deltok dessuten deltaker fra en fylkeskommune, en næringsorganisasjon i landbruket og en miljøorganisasjon.

Opplegget for selve policy analysen er nærmere spesifisert i tabell 3.

*Tabell 3: Politikk-syklusen og analyse av politikk for jordbruksarealer ute av drift*

	<b>Vektlegging og data i vår studie</b>
<b>Beskrivelse av dagens virkemidler</b>	Dokumenter
<b>Analyse av utvikling i politikk</b>	
Sette dagsorden	Aktører, ideer og kanaler. Datagrunnlag: Medieoppslag, rapporter.
Formulering av politikk	Situasjonsbeskrivelser og forslag til politiske løsninger, mål og virkemidler. Aktører involvert. Datagrunnlag: Meldinger til Stortinget.
Beslutningstaking	Politikk vedtatt av autoritative institusjoner (folkevalgte organ, utøvende myndigheter). Datagrunnlag: Meldinger til Stortinget, lovtekster, forskrifter.
Iverksetting av politikk	Handling på basis av vedtatt politikk. Nivåer, aktører og aktiviteter. Prosedyrer, tilnærminger og bruk av virkemidler. Datagrunnlag: Rundskriv, veiledninger, planer, rapporter, statistikk, data fra informanter.
Evaluering av politikk	Forekomst og typer av evalueringer. Datagrunnlag: Rapporter fra statsforvaltere, innspill til Stortinget, utredninger bestilt av jordbruksavtalepartene.

# Helhetlig analyse av politikk og virkemidler

Kartleggingen og analysen av politikk og virkemidler nedenfor presenteres i to deler. Del en tar for seg *aktuelle virkemidler* slik disse er i dag (2026) basert på de fire kategoriene omtalt i innledningen. Del to beskriver *utviklingen i politikk* basert på fem-stegsmodellen presentert i innledningen med mest vekt på de senere årene og noen sveip bakover i tid der det er relevant.

## Del 1: Dagens virkemidler

### Lovgivning

Det er flere lover som ut fra formålet har betydning for bruk og forvaltning av jordbruksarealer i Norge. I forhold til arealer ute av drift kan vi skille mellom målrettet lovgivning og lovgivning med mer generell og indirekte innvirkning. Jordloven er den eneste loven med formål og konkrete bestemmelser som gjelder arealer ute av drift. Lover med mer overordnet eller indirekte betydning er plan- og bygningsloven, konsesjonsloven, naturmangfoldsloven og klimaloven.

#### *Jordloven*

Jordloven er den loven i Norge som mest direkte angår bruk og ivaretagelse av jordbruksarealer (Jordloven, 1995; Landbruks- og matdepartementet, 2021; Landbruksdepartementet, 1995). Nåværende jordlov ble vedtatt i Stortinget i 1995 og erstattet jordloven av 1955, som igjen erstattet en jordlov fra 1920-tallet (Almås, 2002). Dette viser at jordlovgivningen er en stabil institusjon som ikke endres ofte. Loven av 1995 har et mer sammensatt formål enn loven fra 1950-tallet, med vekt på bosetting, miljø, bærekraft, kulturlandskap, helse og trivsel i tillegg til tjenlige betingelser for jordbruk.<sup>9</sup> Formålet i loven har ikke vært endret siden 1995, men det har vært gjort noen mindre tekniske endringer, bl.a. i 2009 ble begrepet 'holde jord i hevd' erstattet med begrepet 'plikt til å drive jord'. Før 2003 var det myndighetene på fylkesnivå som avgjorde jordlovsaker. I 2003 ble dette endret til kommunene som avgjørelsesmyndighet, med statsforvalteren som klageinstans (Landbruks- og matdepartementet, 2021). Jordloven

---

<sup>9</sup> Jordloven av 1955 var del av en politikk for å modernisere og skape økonomisk vekst i Norge (Almås, 2002). Et viktig element i denne politikken var at arbeidskraft skulle overføres fra primærnæringene til næringer med høyere produktivitet, samtidig som at jordbruket skulle øke og effektivisere produksjonen. Økt rasjonalisering gjennom mekanisering, spesialisering og større og bedre arronderte bruk skulle være løsningen på dette. Jordloven ble utformet som et instrument for å påskynde dette, bl.a. gjennom forbud mot deling av jordbrukseiendommer og offentlig forkjøpsrett til landbrukseiendommer som kom på salg.

hjemler en rekke forskrifter, bl.a. om tilskuddsordninger, programmer og andre bestemmelser.

*Formålet* i jordloven er formulert slik:

### **§ 1.Føremål**

Denne lova har til føremål å leggja tilhøva slik til rette at **jordviddene** i landet med skog og fjell og alt som høyrer til (arealressursane), kan verte brukt på den måten som er **mest gagnleg for samfunnet** og dei som har **yrket sitt i landbruket**.

Arealressursane bør disponerast på ein måte som gir ein **tenleg, variert bruksstruktur** ut frå **samfunnsutviklinga i området** og med hovudvekt på omsynet til **busetjing, arbeid og driftsmessig** gode løysingar.

Ein samfunnsgagnleg bruk inneber at ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå **framtidige generasjonar** sine behov. Forvaltninga av arealressursane skal vera **miljøforsvarleg** og mellom anna ta omsyn til **vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor** og **ta vare på areal og kulturlandskap** som grunnlag for **liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter**. (utheving ved forfatteren)

Formålsparagrafen gir rammen for de avgjørelser som kan fattes med hjemmel i loven (Landbruksdepartementet, 1995). Vi merker oss at formålet innebærer flere hensyn som må avveies i enkeltsaker. For det første sikter formålet med loven videre enn bare jordbruksareal, jf. begrepene «jordviddene» og «arealressursene». Som det står, så inkluderer disse også «skog og fjell og alt som hører til». For det andre er målgruppen for loven de som er sysselsatt i landbruket (det vil i stor grad si bønder), men også «samfunnet». Dette må tolkes slik at i tilfeller der samfunnets og yrkesutøvernes behov og nytte ikke samsvarer, må det foretas en avveining av hensyn. For det tredje, det at jordloven skal bidra til «en tjenlig, variert bruksstruktur ut fra samfunnsutviklinga i området» betyr at eventuelle saker må vurderes i forhold til lokale hensyn (Landbruks- og matdepartementet, 2021). F.eks. kan det være i tråd med loven at bosetting i noen tilfeller vurderes som mest viktig, mens i andre tilfeller at driftsmessig gode løsninger eller tjenlig bruksstruktur får høyest rang. For det fjerde, «samfunnsgagnlig bruk» (jf. tredje avsnitt) innebærer produksjon på arealene (jf. jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal), samt hensyn til miljø (jf. «...ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel...») (Landbruksdepartementet, 1995). Loven og dens virkemidler er nærmere spesifisert i etterfølgende kapitler.

Med hensyn til arealer ute av drift er paragrafene 8 (driveplikt) og 8a (fritak fra driveplikt) i kapittel IV «Vern av dyrka og dyrkbar jord m.v.» spesielt aktuelle.

§ 8 om *driveplikt* er slik:

Jordbruksareal **skal drivast**. Driveplikta gjeld for **heile eigartida**. Ny eigar må innan eitt år ta stilling til om han eller ho vil drive eigedomen sjølv eller leige bort jordbruksarealet etter føresegnene i andre ledd.

Driveplikta kan oppfyllest ved at arealet vert leigd bort. Det er ein føresetnad for at driveplikta er oppfylt ved bortleige at leigeavtala er på minst 10 år om gongen utan høve for eigaren til å seie ho opp. Avtala må føre til **driftsmessig gode løysingar** og vere skriftleg. Avtaler som fører til driftsmessig uheldige løysingar, kan følgjast opp som brot på driveplikta. Eigaren må sende kopi av avtala til kommunen. Ei leigeavtale som er i strid med andre eller tredje punktum, kan ikkje gjerast gjeldande mellom partane eller i høve til offentlege styresmakter.

Finn departementet at jordbruksarealet ikkje vert drive, kan eigaren påleggjast å leiga jorda bort for ei tid av inntil 10 år, eller at jorda skal plantast til med skog, eller tiltak av omsyn til kulturlandskapet. (utheving ved forfatteren)

§ 8 bestemmer at det er *eier* av jordbruksareal som har ansvar for at arealet brukes i samsvar med loven. Det er ingen nedre arealgrense for driveplikten, og den omfatter alt jordbruksareal på eiendommen (Landbruks- og matdepartementet, 2021). Dette betyr at driveplikten også gjelder for jordbruksareal på eiendommer under konsesjonsgrensen (35 dekar). Driveplikten bygger på at produksjonsegenskapene på arealet ikke skal forringes over tid. Utgangspunktet er at arealet skal høstes og kultiveres årlig. Det er ikke noe krav til driftsform eller at driften skal være optimal. Produksjon av blomster og hestehold aksepteres, men ikke at arealet kun slås med beitepusser. Ved eventuell bortleie må avtale med leietaker sikre en «driftsmessig god løsning». Ved manglende eller mangelfull drift listes tre hovedtyper av tiltak: Bortleie, tilplanting med skog eller kulturlandskapstiltak.

Den etterfølgende paragraf 8a gir eier mulighet til å søke om *fritak fra driveplikten*:

Departementet kan etter søknad gi fritak frå driveplikta etter § 8 anten **heilt ut** eller for ei **viss tid**.

Ved avgjerd av søknaden skal det leggjast vekt på **kor viktig** det er å halde jordbruksarealet i hevd, på **bruksstorleiken**, **avkastningsevna** på arealet og på om det i området der eigedomen ligg, er bruk for jordbruksarealet som **tilleggsjord**. Det skal òg leggjast vekt på søkjaren sin **livssituasjon**. (utheving ved forfatteren)

§ 8 a innebærer at eier kan fritas fra plikten til å sørge for drift av et areal hvis en del forutsetninger er oppfylt. Arealet kan gjelde alt jordbruksareal på eiendommen eller visse arealer på eiendommen. Generelt vil grunnlaget for å kreve plikt til å drive svekkes hvis a) det er mindre viktig at arealet blir holdt i hevd, b) arealet er lite, c) arealet har liten avkastningsevne, d) det er liten interesse i området for arealet som tilleggsjord, og e) eierens livssituasjon. I tilfeller der disse forutsetningene er oppfylt, er det ifølge § 8 aktuelt å innføre kulturlandskapstiltak eller plante arealet med skog.

Til slutt kan det være aktuelt å vise hvilke bestemmelser jordloven har for *deling* av areal og *omdisponering* av areal. Dette er bestemmelser som ikke direkte angår arealer ute av drift, men som kan ha indirekte betydning.

Paragraf 12 har bestemmelser om *deling* av landbrukseiendom.

#### **§ 12. Deling (utdrag)**

...

Ved avgjerd av om samtykke til deling skal givast, skal det leggjast vekt på om delinga legg til rette for ein tenleg og variert bruksstruktur i landbruket. I vurderinga inngår mellom anna omsynet til **vern av arealressursane**, om delinga fører til ei **driftsmessig god løysing**, og om delinga kan føre til **drifts- eller miljømessige ulemper** for landbruket i området. Det kan leggjast vekt på andre omsyn dersom dei fell inn under **formålet** i jordlova.

... (utheving ved forfatteren)

Forutsatt at hensynene om vern av arealressursene og driftsmessig god løsning nevnt i paragraf 12 legges vekt på i saker om deling (både i saker hvor deling innvilges og i saker hvor deling avslås), er det naturlig å tenke seg at deling av landbrukseiendom kan sikre bruken av jordbruksareal i et område. Det kan endog tenkes at areal som ikke er i bruk kan komme i bruk på denne måten.

§ 9 om *omdisponering* av jordbruksareal regulerer tilfeller der aktører eller samfunnet vil endre bruken av jordbruksareal til utbygging av boliger, industri, infrastruktur, golfbaner eller annet formål. Det er vanskelig å se for seg direkte effekter av omdisponering på omfanget av arealer ute av bruk, men det kan tenkes situasjoner hvor omdisponering kan ha indirekte effekter. Ordlyden i § 9 er:

#### **§ 9. Bruk av dyrka og dyrkbar jord (utdrag)**

Dyrka jord må ikkje brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikkje disponerast slik at ho ikkje vert eigna til jordbruksproduksjon i framtida.

Departementet kan i **særlege høve** gi dispensasjon dersom det etter **ei samla vurdering** av tilhøva finn at jordbruksinteressene bør vika. Ved avgjerd skal det mellom anna takast omsyn til **godkjende planar etter plan- og bygningslova, drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, kulturlandskapet og det samfunnsgagnet ei omdisponering vil gi**. Det skal òg takast omsyn til om arealet kan først attende til jordbruksproduksjon. Det kan krevjast lagt fram **alternative løysingar**.

Samtykke til omdisponering kan givast på slike vilkår som er nødvendige av **omsyn til dei føremåla lova skal fremja**.

... (utheving ved forfatteren)

### *Plan- og bygningsloven*

Plan- og bygningsloven utgjør rammeverket for å avgjøre all arealbruk i en kommune. Gjeldende plan- og bygningslov ble vedtatt i 2008 (Plan- og bygningsloven, 2008). I den inngår jordbruksarealer i ett av seks arealformål som en kommune skal stadfeste i sin kommuneplan: Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNFR, jf. § 11-7). Her er det to underformål: a) areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag, og b) areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv.<sup>10</sup> I tilfeller der bare hovedformålet er angitt, skal kommunen gi *utfyllende bestemmelser* som klargjør vilkårene for bruk og vern i de ulike arealformålene (jf. § 11-11). Arealplanen er et svært viktig dokument både for jordvern og de som driver landbruk, fordi slik næring på en grunnleggende måte er arealkrevende (Landbruksdirektoratet, 2024b). Dette er også omtalt i nasjonale forventninger til planlegging i kommunene og fylkene som regjeringen legger fram hvert fjerde år. I nåværende forventning (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023) står det bl.a.: «Viktig naturmangfold, jordbruksareal, vannmiljø, friluftslivsområder, overordnet grønstruktur, kulturmiljø og landskap kartlegges og sikres i planleggingen» (s. 29), og videre: «I spredtbygde områder er det ... viktig å legge til rette for utvikling i bygdene og generasjonsskifter i jordbruket, slik at grunnlaget for bosetting og jordbruksproduksjon sikres.» (s. 32).

Når det gjelder jordbruk synes selve loven dermed å ha mest fokus på arealer til bygninger og annen infrastruktur, men de (utfyllende) nasjonale forventningene inkluderer også det

---

<sup>10</sup> De andre fem arealformålene er (jf. pbl § 11-7): Bebyggelse og anlegg; Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur; Grønstruktur (dvs. naturområder, turdrag, friområder og parker); Forsvaret; og Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone.

å kartlegge og sikre jordbruksarealer, kulturmiljø og landskap og legge til rette for utvikling i spredtbygde områder. En kommune har mulighet til å spesifisere tiltak på disse områdene gjennom spesifikke bestemmelser til arealplanen. Dette kan ha betydning for omfanget av arealer ute av drift. Slike bestemmelser kan også gjenspeiles i kommunens forvaltning av SMIL-midlene (se nedenfor). Ut over dette er det lovgivning i jordbrukssektoren som angir reglene, særlig jordloven, som omtalt ovenfor.

### *Konsesjonsloven*

Gjeldende konsesjonslov ble vedtatt i 2003 og erstattet tidligere lov av 1974 (Konsesjonsloven, 2003). Konsesjonsloven har ikke bestemmelser som spesifikt gjelder arealer ute av drift, men hensyn til jordbruksarealer inngår i formålet med loven (§ 1):

Loven har til formål å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om **landbrukets produksjonsarealer** og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet ... (utheving ved forfatteren)

Hensyn som skal ivaretas ved konsesjon er bl.a. landbruksnæringen, og miljø, allmenne naturverninteresser og friluftinteresser. Konsesjon kreves ved erverv i markedet (ikke ved odel eller nær slekt, jf. § 5) av landbrukseiendom over en viss størrelse (35 dekar jordbruksareal eller 500 dekar produktiv skog, jf. § 9a) med bolighus. Kommunen er konsesjonsmyndighet og kan med basis i loven sette vilkår for å gi konsesjon (godkjenne kjøpet). Hvis f.eks. kjøpet vurderes å ikke ivareta effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer kan kommunen nekte konsesjon eller kreve at formålet med ervervet klargjøres. Dette reflekteres i beskrevne vilkår som kommunen skal legge særlig vekt på, bl.a. 1) om ervervet innebærer en driftsmessig god løsning, 2) om erververen anses skikket til å drive eiendommen, og 3) om ervervet ivaretar hensynet til helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet. Hvis det ansees nødvendig ut fra hensynet til bosetting, helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskap kan det også stilles vilkår om at eier skal bosette seg på eiendommen (boplikt, § 11). Boplikten kan derfor ha en indirekte effekt på bruken av jordbruksarealer. Kommune og statsforvalter skal føre kontroll med at vilkår som er satt for konsesjon overholdes (§ 17). Ut fra dette er det rimelig å anta at konsesjonsloven og praktiseringen av den har betydning for tilgjengelighet, tilstand og bruk av jordbruksarealer.

### *Naturmangfoldloven*

Det er også verdt å nevne Naturmangfoldloven (2009) i forbindelse med arealer ute av drift. F.eks. rovviltforskriften hjemlet i denne loven kan ha betydning for mulighetene til å

utnytte beiter. Likevel er denne situasjonen sannsynligvis mest framtreddende i utmark og mindre aktuell på innmark.<sup>11</sup>

### *Klimaloven*

Klimaloven (2017) berører arealbruk i jordbruket gjennom at landbruk er en av sektorene som skal redusere utslippene og samtidig må tilpasse seg følgene av klimaendringer. En del av utslippene, særlig av lystgass, stammer fra spredning av mineralgjødsel og husdyrgjødsel på jordbruksarealer (Miljødirektoratet, 2025). Bedre drenering av jordbruksarealer kan bidra både til lavere utslipp, binding av karbon og tilpasning til endret klima. I det hele tatt vil klimaendringene og tilhørende reguleringer innebære en justering i hvordan jordbruksarealene tas vare på og brukes (Miljødirektoratet, 2026), noe som kan påvirke hvilke arealer som blir brukt og hvordan man vurderer verdien på arealer ute av drift.

### *Konklusjon*

Jordloven og særlig paragrafene om driveplikt og fritak fra driveplikt har stor betydning for arealer ute av drift. Loven gir myndigheter på regionalt nivå og lokalt nivå verktøy for påvirkning i slike saker. I tillegg har kommunene gjennom utfyllende bestemmelser til arealformålet Landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNFR) mulighet til å legge inn spesifikke føringer i forhold til bruk og vern av jordbruksarealer i arealplanen. I hvor stor utrekning slike føringer er lagt inn i kommuneplanene er ikke undersøkt. Andre lover påvirker også arealbruken i jordbruket, men det er usikkert i hvilken grad dette påvirker omfang og typer av arealer ute av drift.

## **Økonomiske virkemidler**

Økonomi og vurderinger av kost/nytte har innvirkning på bønders beslutninger om arealbruk (Arnoldussen et al., 2014). Økonomiske virkemidler kan være fiskale (skatter og avgifter) eller tilskudd (Howlett et al., 2009). Tilskudd igjen kan deles i direkte støtte (til drift) og støtte til investeringer og prosjekter. Direkte støtte gis årlig ut fra fastsatte satser til ulike produksjoner. Støtte til investeringer og prosjekter gis til langsiktige og varige tiltak på gården, eventuelt i samarbeid mellom flere gårder (Mittenzwei et al., 2026b).

---

<sup>11</sup> Merk at utmarksarealer ikke studeres i denne rapporten.

## Direkte støtte

### Produksjonstilskudd

Produksjonstilskudd i jordbruket (Landbruks- og matdepartementet, 2014b) er en ordning hvor formålet er «å bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk innenfor de målsettinger Stortinget har trukket opp». Ordningen har eksistert lenge, er hjemlet i jordloven og regulert i forskrift (Landbruks- og matdepartementet, 2014b). I motsetning til pristilskudd avhenger produksjonstilskudd ikke av produsert mengde vare, men antall eller mengde av faste innsatsfaktorer (antall husdyr og antall dekar jordbruksareal). Dette betyr at direkte tilskudd premierer bruk av arealer og ikke avlingsnivå. Innenfor ordningen er det fire typer tilskudd (Regjeringen, 2025): Tilskudd som gjelder husdyr, areal- og kulturlandskapstilskudd, tilskudd til økologisk jordbruk, og regionalt miljøprogram. Om tilskudd til jordbruksareal står det i forskriften:

#### **§ 4. Tilskudd til jordbruksareal**

Det kan gis areal- og kulturlandskapstilskudd for fulldyrket og overflatedyrket jord samt innmarksbeite som foretaket disponerer og **driver aktivt** på det tidspunkt eller i den perioden som fremgår av jordbruksavtalen.

Det kan gis ytterligere tilskudd for de arealene som drives økologisk i samsvar med produksjonskravene i forskrift 11. juni 2022 nr. 1171 om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter, akvakulturprodukter, næringsmidler og fôr m.m.

Tilskuddet skal avkortes dersom det på, eller i tilknytning til arealet foretaket disponerer foretas **inngrep som forringer kulturlandskapet**. Det skal likevel bare avkortes for inngrep på eiendom som foretaket helt eller delvis disponerer. Dersom annet regelverk ikke er til hinder for det, kan kommunen likevel **forhåndsgodkjenne inngrepet dersom det avhjelper betydelige driftsmessige ulemper**.

Tilskuddet skal avkortes dersom jordbruksarealet ikke har **vegetasjonssone** på minst to meter mot vassdrag med årssikker vannføring, målt horisontalt fra vassdragets normalvannstand. Vegetasjonssonen kan ikke jordarbeides. (utheving ved forfatteren)

Det er en fast sats for kulturlandskapstilskudd, for tiden 300 kroner per dekar. Ut over det er satsene differensiert ut fra type vekst og sone i landet. Satsene justeres i de årlige jordbruksforhandlingene (Regjeringen, 2025). For grovfôr og potet er det ingen øvre arealgrense, for korn og oljevekster 3000 dekar, for øvrige vekster lavere. Eksempelvis er satsen for grovfôr 50 kroner per dekar i de beste områdene og 506 kroner per dekar i de

mest krevende områdene. For beregning av tilskudd til grovfôrproduksjon er det ellers spesielle regler og minstekrav med hensyn til antall dyr per dekar og salg av grovfôr.

Areal- og kulturlandskapstilskuddet er en ordning som er helt grunnleggende for bruken av jordbruksarealer i Norge fordi det bidrar til lønnsomhet i bruk av arealer og fordi det er knyttet krav bl.a. til miljø for å motta tilskudd. I hvilken grad ordningen hindrer at arealer går ut av drift er vanskelig å fastslå helt konkret. Det en kan si er at det har betydning hvilke vekster som blir prioritert og differensiering av tilskuddet i forhold til arealstørrelser og region. I tillegg vil tilskudd til husdyr ha indirekte effekt, slik som tilskudd til dyr på beite og driftstilskudd til grovfôrbaserte produksjoner, hvorav mange befinner seg i distriktene.

### **Teigbasert tilskudd**

Dette er en type arealtilskudd som prøves ut i 12 kommuner i Nord-Norge i 2025 og 2026. Prøveordningen er regulert i forskrift (Landbruks- og matdepartementet, 2025) og nærmere beskrevet i rundskriv (Landbruksdirektoratet, 2025b). Formålet med ordningen er «å forhindre gjengroing av areal og bidra til drift av krevende areal». Det er to ulike tilskudd: 1) Tilskudd for drift av små teiger (1-10 dekar),<sup>12</sup> og 2) Tilskudd for drift av arealer som det ikke ble søkt tilskudd for i 2024<sup>13</sup> (Landbruksdirektoratet, 2025b). Størrelsen på tilskuddet er omvendt proporsjonal med størrelsen på arealet (teigen), fra 50 til 300 kroner per dekar. Det er et krav at omsøkt areal drives aktivt med vekster definert i jordbruksavtalen og at det søkes om areal- og kulturlandskapstilskudd for de samme arealene.

Når det gjelder formål har tilskuddet likheter med et tilskudd som eksisterte på 1980- og innpå 2000-tallet, driftsvansketilskudd for brattlendte bruk.<sup>14</sup> Dette tilskuddet gjaldt i hele landet. Partene i jordbruksforhandlingene satte i 2017 ned en partssammensatt arbeidsgruppe som utredet kost og nytte ved gjeninnføring av et lignende tilskudd (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2018), uten at dette ble innført den gang.

Prøveordningen med teigbasert tilskudd ble evaluert i forkant av jordbruksforhandlingene i 2026 (Landbruksdirektoratet, 2026). Konklusjonen i denne rapporten er at det etter ett år med prøving er for tidlig å si noe om effekter av en slik ordning. Bl.a. var det før

---

<sup>12</sup> Tilskuddet omfatter kommunene Fauske og Sørfold i Nordland, Lavangen, Senja og Karlsøy i Troms og Karasjok i Finnmark. Andel areal mulig ute av drift i disse kommunene varierer fra 30 til noe over 60 prosent (Mathisen, 2025).

<sup>13</sup> Tilskuddet omfatter kommunene Rødøy, Saltdal og Andøy i Nordland, Gratangen og Dyrøy i Troms og Porsanger i Finnmark. Andel areal mulig ute av drift i disse kommunene varierer fra ca. 30 til 50 prosent (Mathisen, 2025).

<sup>14</sup> Kilde: <https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/1999-07-01-787>

innføringen i 2025 for kort tid til å etablere et godt nok fagsystem for ordningen. Det var bl.a. vanskelig å definere 'teig' på en uttømmende måte og ikke mulig å kartfeste arealene knyttet til de enkelte, konkrete søknadene. Hvis ordningen skal videreføres og eventuelt innføres i full skala etter 2026, anbefaler rapporten at det etableres bedre kartgrunnlag og en modell som spesifiserer hvilke kriterier som skal gjelde for arealer hvor det er driftsulemper. Hvis ikke vil det kreve mye skjønnsvurderinger fra lokal myndighet, noe som er arbeidskrevende og kan gå på bekostning av andre oppgaver.

Generelt kan man si, at hvor stor virkningen av en slik type tilskudd vil være, avhenger av hvordan bønder i området vurderer nytten og lønnsomheten av å bruke arealet i forhold til innsats av ressurser (arbeid og kapital) med og uten tilskudd. Merk her at tilskuddet vil gjøre en forskjell hvis én bonde i det aktuelle området endrer synet på verdien av bruken av arealet og blir villig til å bruke eller leie arealet. Hvis ordningen blir permanent og knyttet til spesifikke områder i landet, vil det representere en ny tilnærming til den regionale dimensjonen ved tilskudd, siden denne dimensjonen så langt har blitt ivaretatt enten gjennom standardiserte differensieringer av nasjonale tilskudd (slik som AK-tilskudd) eller ved at regionale myndigheter forvalter nasjonale ordninger (slik som RMP, se nedenfor).

### **Tilskudd til regionale miljøprogram (RMP)**

Regionalt miljøprogram (RMP) ble innført i 2005. Programmet ble etablert for å adressere miljøtiltak mot spesifikke utfordringer i landbruket i ulike deler av landet (Landbruksdirektoratet, 2025a). Statsforvalteren utformer ordningen på bakgrunn av en nasjonal instruks (Landbruksdirektoratet, 2022), nasjonalt miljøprogram og de regionale miljøprogrammene i fylkene (Regjeringen, 2025). Formålet er å ivareta kulturlandskap, biologisk mangfold, kulturmiljøer og kulturminner i jordbrukslandskapet i jordbruket, og redusere utslipp og avrenning fra jordbruket. Ordningen består av mange ulike tilskudd som bønder kan søke på, bl.a. drift av bratt terreng, beiting, slått eller skjøtsel av lokalt verdifulle jordbrukslandskap eller biologisk verdifulle arealer.<sup>15</sup> Noen av tilskuddene har karakter av årlige (drifts-)tilskudd, andre gis til investeringer og prosjekter.

Vi anser RMP-programmet relevant i forhold til tematikken arealer ute av drift, særlig i forhold til seminaturlige arealer, men også ordinær jordbruksdrift (jf. drift i bratt terreng

---

<sup>15</sup> F.eks. inneholder det regionale miljøprogrammet for Troms og Finnmark for 2023-2026 21 ulike ordninger, inkludert de nevnt i teksten. Kilde: <https://www.statsforvalteren.no/troms-finnmark/landbruk/regionale-miljotilskudd-til-jordbruket/>

og beiting). Hvordan ordningen virker konkret vil ellers avhenge av prioriteringer og utforming i de enkelte regionene, bl.a. støttesatser og informasjonstiltak.

Landbruksdirektoratets instruks for regionale miljøtilskudd i landbruket (Landbruksdirektoratet, 2022) skal være bestemmende for utforming av regionale forskrifter fra statsforvalterne. Selv om regionale forskrifter skal følge av en nasjonal instruks, legges det opp til at *tiltakene kan tilpasses regionalt* i de tilfeller hvor det er nødvendig for å sikre god målretting av tilskuddene, og for å nå regionale målsettinger. Statsforvalterne skal vurdere om det er behov for å avgrense regionale tiltak til spesielle geografiske eller topografiske områder. I enkelte tilfeller skal dette gjøres, for eksempel knyttet til beite og/eller slått av verdifulle jordbrukslandskap, skjøtsel av biologisk verdifulle arealer, eller skjøtsel av utvalgte naturtyper, for å nevne noe.

Den nasjonale instruksjonen har også en beskrivelse av sanksjonsmuligheter. I tilfeller der aktiviteten ikke er i overensstemmelse med f.eks. jordloven og forskrifter (for eksempel nydyrkingsforskriften), kan det medføre avkorting av tilskudd.

Ordningen med RMP-tilskudd vil med andre ord kunne ha direkte effekt for arealer som er eller holder på å gå ut av drift, ved at det kan søkes tilskudd til å opprettholde typer av jordbruksproduksjon på arealene eller tiltak av hensyn til kulturlandskapet.

#### *Midler til investeringer og prosjekter*

#### **Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)**

Denne ordningen ble etablert i 2004 og er regulert i en forskrift (Landbruks- og matdepartementet, 2004). Formålet er «å fremme natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensningen fra jordbruket, utover det som kan forventes gjennom vanlig jordbruksdrift». Statsforvalteren fordeler midlene. Kommunene forvalter ordningen basert på lokale målsettinger og strategier laget i samarbeid med lokale faglag. Tilskudd kan gis til engangstiltak omsøkt av aktive bønder eller eier av landbrukseiendom hvor det foregår produksjon på eiendommen. Bl.a. kan det gis tilskudd til tiltak som ivaretar natur- og kulturminneverdiene i kulturlandskapet og/eller som bidrar til å hindre eller redusere forurensning fra jordbruket.

Denne ordningen kan hindre at arealer går ut av drift eller fremme tilbakeføring av arealer til drift, eventuelt skjøtsel. Hvor stor effekten vil være avhenger av lokale forhold og hvordan ordningen forvaltes lokalt. F.eks. kan ordningen bidra til å holde arealer som ellers

ville ha gått ut av drift, i drift gjennom å vedlikeholde avskjæringsgrøfter i utkanten på dyrka mark eller skjøtsel av gammel kulturmark.<sup>16</sup>

### **Grøftetilskudd**

Dette tilskuddet gis til grøfting av eksisterende jordbruksarealer.<sup>17</sup> Dette tilskuddet ble fjernet på 1980-tallet, men ble gjeninnført i 2013. Det skal søkes på et fastsatt skjema laget av Landbruksdirektoratet, og kommunen behandler søknaden. Grøftingen skal baseres på en plan med kostnadsoverslag. Det kan gis tilskudd til systematisk grøfting (4000 kroner per dekar berørt areal) eventuelt 61 kroner per løpemeter grøft.

I hvilken grad grøftetilskudd har betydning for arealer ute av drift er avhengig av flere forhold. Hvis det er snakk om et areal hvor det kun er grøftetilstanden som er minimumsfaktoren, dvs. at arealet for øvrig har en tilfredsstillende størrelse, arrondering og beliggenhet, kan det være at forbedret grøftetilstand gjør at arealet kommer tilbake i drift (hvis det har vært ute av drift) eller hindres i å gå ut av drift. Hvis de nevnte faktorene er mindre til stede, kan det være at grøfting uansett ikke endrer situasjonen. Merk her at «tilfredsstillende» er et relativt begrep som vil være påvirket av lokale forhold og hvordan bønder i området vurderer nytten av å bruke arealet opp mot innsatsen (arbeid og kapital), jf. diskusjonen av dette under kapitlet om jordloven.

### **Midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket (IBU-midler)**

IBU-ordningen er regulert i forskrift (Landbruks- og matdepartementet, 2014a). Formålet «er å legge til rette for langsiktig og lønnsom verdiskaping, samt bidra til sysselsetting, bosetting og et variert landbruk i alle deler av landet med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendommen spesielt.» Tilskudd kan gis til bl.a. investeringer i produksjonsanlegg, slik som driftsbygninger og gjødsellager.

Ordningen er slik sett ikke knyttet direkte til areal, men kan ha indirekte effekt på arealer ute av drift, f.eks. i tilfeller der driftsenheten skal øke produksjonen og ligger i områder med mye og relativt brukbare arealer ute av drift og i kombinasjon med andre ordninger, f.eks. RMP, grøftetilskudd og teigbasert tilskudd. I motsatt fall, hvis tilskudd ikke ble gitt,

---

<sup>16</sup> Se eksempel på prioritering av bruk av SMIL-midler i Stjørdal kommune:

<https://www.stjordal.kommune.no/f/p3/i18504a6a-e894-4ddb-a80f-63bf36dd487a/retningslinjer-og-prioriteringer-2025-med-faktaark.pdf>

<sup>17</sup> Kilde: [Tilskudd til drenering av jordbruksjord - Landbruksdirektoratet](#)

kunne driftsenheten bli avviklet og sannsynligheten for bruk av marginale arealer i området bli redusert.

### *Konklusjon*

Økonomiske støtteordninger er under dagens politikk avgjørende for at jordbruksarealer i Norge holdes i drift. Med hensyn til arealer ute av drift er det en del spesifikke ordninger å trekke fram, ikke minst ordningene med regionale miljøtilskudd (RMP), SMIL, grøftetilskudd og teigbaserte tilskudd. Virkningen av RMP og SMIL på arealer ute av drift er avhengig av hhv. regionale og lokale prioriteringer. Grøftetilskudd kan ha innvirkning i tilfeller der grøftetilstanden hindrer at arealet er attraktivt for drift, men hvor bønder i området oppfatter arealet ellers som gunstig. Teigbasert tilskudd er foreløpig en ordning som prøves ut i visse kommuner i Nord-Norge. Ut fra innretningen er dette et tilskudd som burde ha effekt. Effekten vil være avhengig av størrelsen på tilskuddet, samt eventuelle andre tilskudd og hvordan bønder vil oppleve at dette til sammen kompenserer for ulemper knyttet til drift av krevende areal.

### **Informasjon, kunnskap og dialog**

Informasjon og kunnskap er viktige politiske virkemidler. Hensikten kan være forskjellig, slik som det at politiske beslutninger skal være basert på solid og uavhengig forskning og at komplekse saker skal belyses av eksperter og fagfolk. I noen tilfeller tar informasjonen sikte på å påvirke til visse holdninger eller handlinger, f.eks. på helseområdet eller innen samferdsel.<sup>18</sup> Informasjon og kunnskap skal også bidra til tillit i samfunnet.

Arealer ute av drift er et eksempel på et komplekst saksfelt hvor kunnskap og kunnskapsinnhenting er vesentlig for effektiv iverksetting av politikk (se neste kapittel). I forhold til arealer og arealbruk i jordbruket generelt publiserer myndigheter på ulike nivåer informasjon om dette, f.eks. gjennom rundskriv (Landbruks- og matdepartementet) og ulike typer informasjon på internett (Landbruksdirektoratet, statsforvaltere, kommuner). En del av denne informasjonen har bakgrunn i offentlige myndigheters generelle plikt til å informere innbyggere og ulike målgrupper om rettigheter, plikter og muligheter.<sup>19</sup>

Også kunnskapsinnhenting er viktig, og i mange tilfeller gjør myndighetene dette selv, f.eks. når statsforvalteren innhenter informasjon fra kommuner i et fylke om håndtering

---

<sup>18</sup> At informasjon kan brukes til manipulasjon er også en kjensgjerning, men utenfor formålet med denne rapporten.

<sup>19</sup> Denne plikten er hjemlet i Grunnloven og spesifisert i bl.a. offentlighetsloven og kommuneloven.

av saker om driveplikt (se f.eks. Statsforvalteren i Trøndelag, 2023) eller når Landbruksdirektoratet publiserer statistikk på nasjonalt nivå om avgjørelser i slike saker (Landbruksdirektoratet, 2024c). Ellers er utredninger bestilt av partene i jordbruksoppgjøret viktige for kunnskapsinnhenting. Her er det flere eksempler som er relevante for arealer ute av drift (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2014, 2018; Partssammensatt arbeidsgruppe til jordbruksoppgjøret, 2015; Tenge, 2016). Slike utredninger inneholder ofte også elementer av evaluering av politikk og virkemidler.

Et viktig virkemiddel er offentlig finansiert forskning og rådgivning. Sentralt i forhold til arealer ute av drift er klassifikasjonssystemet og kartløsningene AR5 og KILDEN som NIBIO, divisjon for kart og statistikk, utvikler og vedlikeholder i samarbeid med kommunene og statsforvalteren (NIBIO, 2019, 2025). Dette er kartløsninger som viser tilstand med hensyn til bruk og ikke-bruk av jordbruksareal i Norge og endringer over tid (Stokstad, 2024). For å samsvare med situasjonen «på bakken» må kartløsningen oppdateres. NIBIO har laget mal for rutiner og en webbasert nettløsning for kommunene for å gjøre dette ajourholdet og tilbyr nettbaserte kurs.<sup>20</sup> I tillegg arrangerer statsforvalteren i samarbeid med NIBIO kurs i bruk og oppdatering av AR5.<sup>21</sup> Bruken av slike digitale kart i forvaltning av tilskudd ble utredet i 2024 (Landbruksdirektoratet, 2024a).

Slike nasjonale data kan kompletteres og spesifiseres ytterligere på regionalt og lokalt nivå. Et eksempel på det er et prosjekt som ble gjennomført i en del kommuner i Vestfold og Telemark ledet av statsforvalteren i årene 2020-2021 for å kartlegge *ulike typer arealer ute av drift* (Aasmundsen et al., 2022). I dette prosjektet kombinerte man ulike typer virkemidler (se omtale av dette i kapitlet Iverksetting).

Kommuner kan enkeltvis, f.eks. i forbindelse med rullering av arealplan eller utvikling av strategier for landbruk lokalt, innhente informasjon om landbruket i egen kommune, enten selv eller ved å bestille rapporter fra fagmiljøer. I hvilken grad slik informasjon gjelder arealer ute av drift er ikke undersøkt. Relevant informasjon kan f.eks. dreie seg om maler for jordleieavtaler, oversikt over arealer og aktuelle leietakere av jord og ønsker om leiejord. Slik oversikt kunne effektiviseres gjennom mer tilpassede digitale løsninger.

---

<sup>20</sup> Kilde: Webbasert ajourhold – AR5web. <https://www.nibio.no/tema/jord/arealressurser/arealressurskart-ar5/ajourhold-av-ar5/kontinuerlig-ajourhold/webbasert-ajourhold>

<sup>21</sup> Se f.eks. AR5-feltkurs i Midtre Gauldal (2024). [https://www.statsforvalteren.no/trondelag/kurs\\_konferanser\\_og\\_moter/2024/08/ar5-feltkurs-i-midtre-gauldal/](https://www.statsforvalteren.no/trondelag/kurs_konferanser_og_moter/2024/08/ar5-feltkurs-i-midtre-gauldal/)

Med hensyn til rådgivning er det offentliges (del)finansiering av Norsk Landbruksrådgiving viktig. En viktig oppgave for NLR er å ha kompetanse og gi råd om drift av jordbruksarealer og hvordan en opprettholder kvaliteten av slike arealer. NLR kan komme i berøring med arealer ute av drift i tilfeller hvor en bonde mangler areal og det kan finnes egnede ubrukte arealer som vedkommende kan bruke.

*Dialog* innebærer at f.eks. myndighet og eier eller bonde utveksler informasjon og synspunkter og kan lede til kunnskap som en ikke ville fått gjennom direkte pålegg og sanksjoner (Eckhoff et al., 2006). Dette kan føre til bedre løsninger og også mer effektiv saksbehandling, fordi en slipper å gå veien om tunge formaliserte prosedyrer.

### *Konklusjon*

Informasjon, kunnskap og dialog er en type virkemidler som er vesentlige hvis myndighetene ønsker å påvirke situasjonen med arealer ute av drift fordi det bl.a. gir oversikt over forekomst og typer av slike arealer. Gjennom dialog med eiere og eventuelt andre berørte parter kan en få bedre oversikt over problemet og komme fram til mer effektive og hensiktsmessige løsninger.

## **Organisering av myndighet og oppgaver**

Virkemidlene som er gjennomgått over (lovgivning, økonomisk støtte, og informasjon) er ikke mye verdt uten at noen forvalter dem. Forvaltning kan utføres på ulike nivåer og av forskjellige aktører. Dette gjelder også forvaltning av jordbruksarealer. Fordeling av myndighet på landbruksområdet har variert over tid, f.eks. mellom fylke og kommune (Forbord, 2007). Landbruksrådgiving og -planlegging var tidligere (før 1990) en viktig oppgave for de kommunale landbrukskontorene, mens denne oppgaven senere ble overtatt av ikke-offentlige aktører, slik som NLR (Almås, 2002). Slike endringer har blitt begrunnet i at de ville medvirke til mer effektiv iverksetting av aktuell politikk. Beslutningsmyndighet for lover i landbruket (jordlov, konsesjonslov, odelslov) ble f.eks. overført fra fylkesnivå til kommunalt nivå i 2003 med begrunnelsen at beslutninger nærmest mulig de det gjelder er å foretrekke (Forbord, 2007). Enkelte aktører hevdet at det var uheldig med for tett kontakt mellom myndighet og parter i saker.

Myndighet slik som avgjørelser i jordlovsaker, tilsyn med økonomisk støtte og utforming av programmer er i dag fordelt mellom de tre myndighetsnivåene stat, fylke, og kommune. Gjennomgangen av de andre tre typene virkemidler over gir eksempler på dette, f.eks. jordloven hvor kommunen er førstelinje og statsforvalter er tilsynsmyndighet, og

økonomiske støtteprogrammer der i noen tilfeller fylke har ansvaret (RMP-midlene) og i noen tilfeller kommunen (SMIL-midlene).

Typisk er en del oppgaver knyttet til kunnskap og informasjon delegert til andre aktører slik som forskningsinstitutter og rådgivningsorganisasjoner. I en del tilfeller samarbeider ulike aktører og kombinerer forskjellige virkemidler (se nedenfor). Et eksempel på dette på nasjonalt nivå er jordbruksforhandlingene hvor de tre partene (de to næringsorganisasjonene i jordbruket og staten med Landbruks- og matdepartementet i spissen) bl.a. avgjør innretningen på arealtilskudd og midler til rådgivningstjeneste (NLR) og prosjekter (forskning, utvikling og utredning) (Regjeringen, 2025). Et annet eksempel er tiltak for å redusere klimagassutslipp som er nedfelt i en avtale mellom jordbruksorganisasjonene og staten (Regjeringen, 2019).

I hvilken grad fordelingen av myndighet og oppgaver på landbruksområdet påvirker situasjonen med hensyn til arealer ute av drift er krevende å fastslå. En godt beskrevet fordeling av myndighet og ansvar mellom nivåer og et minimum av kontakt mellom nivåene synes som den mest effektive løsningen (Ahlgren et al., 2019). Med hensyn til informasjon og kunnskap virker en oppgavefordeling mellom offentlige myndigheter og aktører spesialisert på forskning og rådgivning å være effektivt. En forutsetning for utøvelse av oppgaver, men samtidig en begrensning, er kapasitet og ressurser (Howlett et al., 2009). Ressurser i form av økonomiske midler, tid, kompetanse og hjelpemidler vil i stor grad bestemme *hvordan og i hvilken grad* saker om arealer ute av drift kan følges opp, f.eks. muligheter for dialog og kartlegging av situasjonen lokalt i «forkant» versus pålegg og sanksjoner i «ettertid».

### *Konklusjon*

Hvordan myndighet og ansvar på landbruksområdet er fordelt på nivåer og ikke-statlige organisasjoner har betydning for innretning, prioritering, utnyttelse og effekt av de ulike typene virkemidler. En del av virkemidlene har formål og innretning som direkte påvirker eller har potensial til å påvirke forekomsten av arealer ute av drift. Tilgang på ressurser (penger, kompetanse) til å utøve slik myndighet påvirker i hvilken grad og hvordan man kan følge opp dette saksfeltet. Samtidig har det betydning hvordan man organiserer tjenestene og samhandler mellom nivåer og på tvers av aktører.

## **Del 2: Utvikling i politikk**

Beskrivelsen nedenfor er inndelt i de fem stegene dagsordensetting, formulering av politikk, beslutning om politikk, iverksetting av politikk og evaluering.

## Dagsordensetting

Temaet arealer ute av drift har blitt satt på dagsorden av ulike aktører, på ulike vis til ulike tider. Temaet har fått økt oppmerksomhet de siste årene, bl.a. pga. den endrede geopolitiske situasjonen og norske myndigheters *økte fokus på mat og beredskap* (Meld. St. 11, 2023-2024; Riksrevisjonen, 2023). En annen årsak til økt oppmerksomhet er de dyrkede arealene sin betydning for *naturmangfold*, noe som kartlegges av Artsdatabanken og NINA (Artsdatabanken, 2026; Framstad et al., 2021). Bl.a. uttrykker organisasjonen SABIMA bekymring for gjengroing av kulturlandskapet ved opphør av slått og beite (SABIMA, Udatert). Dette reduserer dyre- og plantearter som har slike arealer som sitt leveområde, noe som igjen går ut over økosystemtjenester som pollinering. En annen organisasjon som er opptatt av driftsformer og naturmangfold er Økologisk Norge (Serikstad, Udatert). Med henvisning til Artsdatabanken anslår WWF Norge at rundt 30 prosent av de rødlistede artene er knyttet til jordbrukslandskap (WWF Norge, 2026). Tilgang til areal og arealer ute av drift har også blitt satt på dagsorden i forhold til *klimaendringer*, bl.a. i Nord-Norge (Ulfeng, 2016).

Grunngitt i hensynet både til matsikkerhet og naturmangfold fremsatte partiet Rødt i Stortinget i 2024 et forslag om en tiltakspakke for å redusere arealer ute av drift (Brugrand, 2024). Dette forslaget fikk støtte av regjeringspartiene og ble vedtatt i Stortinget (Landbruks- og matdepartementet, 2024). Som del av pakken ble det vedtatt å innføre en prøveordning med teigbaserte tilskudd som del av jordbruksavtalen. Dette virkemidlet hadde vært foreslått av bl.a. næringsorganisasjonen Norsk Bonde- Småbrukarlag året i forveien (Brugrand, 2023).<sup>22</sup>

Vi kan også nevne at medieaktører og forskningsorganisasjoner har engasjert seg i temaet. Bl.a. hadde Nationen en serie artikler i mars 2021 som satte spørsmålsteget ved realismen bak NIBIO sine tall for jordbruksareal i alt i forhold til tall for areal i drift (publisert av SSB på basis av søknader om produksjonstillegg). Nationen antydte at det ville være mer hensiktsmessig å ta arealer ute av drift ut av statistikken for jordbruksarealer. Dette synspunktet ble etterfulgt av et svar fra NIBIO sin divisjon for kart og statistikk som beskrev dette som et uholdbart forslag. Det er tilstanden og ikke bruken som skal definere kategorien jordbruksareal. Dette er viktig juridisk, bl.a. omfattes arealer ute av drift av jordloven og i beregning av konsesjonsgrensen for landbrukseiendommer, og praktisk, bl.a. kan jordbruksareal som ikke brukes utgjøre en fôrressurs i tørkeår (Fadnes, 2021). I

---

<sup>22</sup> I forkant av debatten hadde det kommet inn 30 forslag om tiltak. Disse er ikke undersøkt i denne rapporten.

denne sammenheng kan nevnes betydningen av bedre kartløsninger og statistikk for arealer ute av drift, en løsning som NIBIO utviklet ned på kommunenivå og innførte fra og med 2018 og som er publisert på nett (Mathisen, 2025). Bruken av digitale kart i forvaltningen av arealbaserte tilskuddsordninger ble for øvrig, som resultat av Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret i 2023, utredet av Landbruksdirektoratet med en referansegruppe bestående av avtalepartene til jordbruksoppgjøret i 2024 (Landbruksdirektoratet, 2024a).

I tillegg må det nevnes at sammenhengen mellom driftsvansker, f.eks. brattlendt areal, og arealer ute av drift er blitt satt på dagsorden flere ganger av avtalepartene i jordbruket. Dette har blitt gjort gjennom å sette ned partssammensatte arbeidsgrupper som har laget utredninger om temaet og diskutert mulige virkemidler, bl.a. i 2014 (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2014) og 2018 (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2018). Disse utredningene er også eksempler på at det kan være nær sammenheng mellom dagsordensetting og formulering av politikk.

I tillegg til oppslag om temaet på nasjonalt nivå, finner vi også oppslag på lokalt nivå. En av disse er knyttet til oppfølging av drivepliktbestemmelsen i jordloven, der landbruksmyndigheten i en kommune har kartlagt arealer ute av drift og sendt brev til eiere med slike arealer. Ett av arealene er et berglendt areal på sju dekar beliggende mellom boliger og E6 i Verdal kommune (Vinje, 2025). I dette tilfellet har kommunens henvendelse resultert i et oppslag om saken i aviser i regionen (Trønder-Avisa) og nasjonalt (Nationen). I oppslaget kommer det fram synspunkter både fra eier og saksbehandler i kommunen. Oppslaget viser et eksempel på tilfeller der det er svært krevende å drive jordbruk. Samtidig offentliggjør det et eksempel på hvordan kommunen (lovlig) kan gå fram i slike saker.

Ikke alle saker om arealer ute av drift kommer fram offentlig gjennom media. Temaet kan også settes på dagsorden på andre måter, f.eks. gjennom regionale prosjekter ledet av regional stat (statsforvalter) i samarbeid med kommuner, faglag og forskere, slik som i Vestfold og Telemark i 2020-2021, inkludert en offentlig tilgjengelig rapport fra prosjektet (Aasmundsen et al., 2022). I Nordland laget Statsforvalteren en strategisk plan for jordvern for 2022-2025 (Statsforvalteren i Nordland, 2022). Strategien refererer bl.a. til jordlovens formål, at jordbruksareal er en knapp ressurs, klimaendringer, behovet for økt matsikkerhet og opprettholdelse av kulturlandskap.

## Konklusjon

Temaet arealer ute av drift er satt på dagsorden av ulike *aktører* og med nye *ideer* (vinklinger og vektlegginger) de siste 10-15 år, i hovedsak knyttet til matsikkerhet og hensynet til miljø og klima. Aktørene er knyttet til politiske partier, næringsorganisasjoner, miljøorganisasjoner, media, forskningsinstitusjoner, rådgivning, og myndigheter på ulike nivå, dvs. typisk et bredt sett av aktører i denne delen av den politiske prosessen (dagsordensetting). En kan også legge merke til at i den grad *institusjoner* blir nevnt, er dette eksisterende institusjoner, slik som Stortinget, jordbruksavtalen, jordloven, statsforvalter, kommune og forskningsinstitusjoner.

## Formulering av politikk

Formulering av politikk dreier seg om å utrede muligheter og alternativer for konkret politikk for å gjøre noe med et opplevd problem på et område. Det vil ofte dreie seg om hvilke midler som er til rådighet og forslag om hvilke av disse som er mest aktuelle. Det kan også dreie seg om å definere problemet tydeligere. Dette betyr at ulike aktører kan involvere seg, men typisk færre enn i dagsordensettingen, og fagpersoner vil ha en viktig rolle.

Denne fasen av politikk-utvikling kan sorteres i vurdering, dialog, formulering og konsolidering (Howlett et al., 2009). I en del tilfeller vil mulige løsninger bli *vurdert* av fagpersoner i f.eks. et departement eller et direktorat. I større saker kan vurderingen bli understøttet av offentlig utredning (NOU) eller forskning gjennomført av eksterne eksperter. I andre tilfeller kan det være interesseorganisasjoner eller politiske partier som utformer og presenterer alternative løsninger. Ofte vil den aktuelle myndigheten invitere til *dialog* om ulike forslag gjennom høringer eller åpne møter. Ut fra dette vil myndigheten veie fordeler og ulemper ved ulike politikk-muligheter og *formulere* en løsning. Hvis det kommer innvendinger, kan det bli en runde med justeringer før forslaget blir *konsolidert* og sendt til besluttende myndighet.

En viktig del av forslaget vil være valg og eventuelt kombinerings av virkemidler innen de fire kategoriene lovgivning, økonomiske virkemidler, informasjon, og organisering av myndighet. Her vil det ha stor betydning a) hvorvidt nye aktører har engasjert seg i forhold til det aktuelle temaet eller om det er de samme aktørene som involverer seg, og b) om det har kommet fram nye ideer om problemet og/eller løsninger eller om det er en videreføring av eksisterende ideer. Kombinasjoner av dette vil resultere i fire ulike typer av vurderinger knyttet til politiske løsninger på saksfeltet, se tabell 4.

Tabell 4. Betydningen av tilstedeværelse og fravær av nye aktører og ideer for vurdering av type politiske løsninger på et sakfelt. Etter Howlett et al. (2009)

	Tilstedeværelse av nye ideer	Videreføring av eksisterende ideer
<b>Tilstedeværelse av nye aktører</b>	1. Fokus på endringer i politiske mål	2. Fokus på endringer i spesifikasjoner i politikken
<b>Videreføring av eksisterende aktører</b>	3. Fokus på endringer i typer virkemidler	4. Fokus på endringer i elementer i virkemidler

Strukturen i sub-systemet (sektoren) som har ansvaret for politikken på det aktuelle sakfeltet har stor innvirkning på hvorvidt nye aktører og nye ideer får innpass i formuleringen av forslag til politiske beslutninger. Sterk samhörighet og lukkethet i systemet vil redusere muligheten for nye aktører og ideer til å påvirke formuleringen av politikk, mens mer allsidige og åpne systemer øker mulighetene. Dvs. at i lukkede og «sammensveidede» systemer vil politiske endringer ofte dreie seg om endringer i eksisterende virkemidler (rute 4), mens i mer åpne systemer vil det være større muligheter for å innføre nye virkemidler (rute 3), eventuelt endre spesifikasjoner i politikken (rute 2). Innpass av både nye aktører og nye ideer øker sjansen for at politiske mål endres (rute 1).

I forhold til tematikken arealer ute av drift, kan konstateres involvering av *eksisterende aktører med nye ideer* (jf. rute 2). F.eks. foreslo interesseorganisasjonen Norsk Bonde- og Småbrukarlag (NBS) i 2024 et nytt (økonomisk) virkemiddel (teigbasert tilskudd), som ble formelt foreslått av partiet Rødt (og vedtatt) i Stortinget samme år, samt i Jordbruksoppgjøret og deretter utredet, spesifisert og iverksatt som en prøveordning av Landbruksdirektoratet i 2025 (Landbruksdirektoratet, 2025b). Vi kan også observere eksisterende aktører på regionalt nivå som har engasjert seg, bl.a. Statsforvalteren i Telemark (Aasmundsen et al., 2022) og Statsforvalteren i Nordland (Statsforvalteren i Nordland, 2022). I disse tilfellene er det ikke snakk om formulering av nye virkemidler, men heller presiseringer og beskrivelser av hvordan eksisterende virkemidler, slik som lovgivning (jordlov og plan- og bygningslov), kan brukes for bl.a. å hindre at arealer går ut av drift). Det er litt usikkert hvorvidt vi skal plassere disse tilfellene i kategorien «eksisterende aktør – eksisterende ideer» (rute 4), siden de viser en ny måte å anvende eksisterende virkemidler på, dvs. en ny idé. Under dagsordensetting viste vi at det som kan kalles *nye aktører* i landbrukssystemet, ulike miljøorganisasjoner, har engasjert seg med *nye ideer* ift. arealer ute av drift. Vi kan imidlertid ikke se at disse har engasjert seg ift. formulering av konkrete forslag til politikk om arealer ute av drift. Derimot har de hatt stor påvirkning på innføringen av miljøprogrammer i landbrukspolitikken (jf. rute 3), slik

som regionale miljøprogram (RMP). Dette virkemidlet har eksistert siden 2005 og har hatt betydning for bl.a. skjøtsel av kulturlandskap (Brandtzæg et al., 2008).

Disse eksemplene viser at det ikke er vanntette skott til andre steg i politikktutforming, slik som dagsordensetting og evaluering.

## **Beslutning om politikk**

Beslutninger om politikk på et område er når det gjøres vedtak om saker som er satt på dagsorden og vurdert i tidligere faser og dette blir offisiell strategi for handling (Howlett et al., 2009). Det er en snever krets av aktører som er autorisert til å ta slike beslutninger, på nasjonalt nivå i Norge typisk lovgiver (Stortinget) og utøvende myndighet (regjering). En beslutning uttrykker en intensjon om å gjøre noe på et område, eller ikke gjøre noe. I mange tilfeller vil beslutningen kunne skape vinnere og tapere. Beslutningen vil normalt uttrykkes formelt (skriftlig) og publiseres offentlig. Den kan gjelde ny lovgivning på et område, bevilgninger eller omorganisering av myndighet.

Det har over tid vært fremsatt overordnede, generelle teorier om hvordan politiske beslutninger forløper og hvordan aktører handler og samhandler. Nyere teorier anerkjenner i større grad betydningen av *kontekst og særegenheter ved problemet*. For det første har det betydning *hvor sammenbundet eller fragmentert det politiske subsystemet er*, i form av typer og antall av aktører, deres dominante ideer og institusjonelle forhold. For det andre betyr det noe *hvor komplekst problemet er og hvor mye tid og informasjon beslutningstakerne har til rådighet*.

Før 1990 var landbruket del av et relativt sammensveiset sub-politisk system, oppsummert i begrepet jerntriangellet *akademia, næring og politikk*, med referanse til de sterke forbindelsene mellom Norges Landbrukshøgskole (NLH), næringsorganisasjonene i landbruket og Landbruksdepartementet (Almås, 2002). På 1990-tallet og tidlig 2000-tall skjedde det en desegmentering og oppsplitting av de nære forbindelsene gjennom en rekke institusjonelle reformer (bl.a. økt internasjonalisering gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen, reduksjon i samvirkets monopol på omsetning av jordbruksprodukter, ny lovgivning for jord, odel og konsesjon, og utvidelse av oppgaveområdene for Landbruksdepartement og NLH<sup>23</sup>), konkurranseutsetting av landbruksforskning, og nye ideer om desentralisering av myndighet (Farsund, 2014; Forbord, 2007; Forbord og Holm,

---

<sup>23</sup> Landbruksdepartementet skiftet navn til Landbruks- og matdepartementet i 2004 og NLH ble omgjort til universitet i 2005. Kilde: Store Norske Leksikon [www.snl.no](http://www.snl.no)

2003; Rommetvedt, 2017). Etter 2000 har også klima og miljø fått mye større betydning for landbruket, noe som har økt innvirkningen av disse politikkområdene for landbruket. Ut fra dette kan vi si at det politiske subsystemet som landbruket i dag er en del av er mer sammensatt enn tilfellet var før 1990. Samtidig har institusjonene som landbruket er knyttet til, endret seg lite etter de store reformene som ble gjennomført fra midten av 1990-tallet til midten av 2000-tallet. Uansett har et mer sammensatt politisk subsystem i landbrukssektoren på 2000-tallet og ut over ført til større grad av politiske beslutninger av typen ad hoc (for enkle problemer) og skrittvis tilpasninger (for mer komplekse problemer), mens det før dette var mer av rasjonelle beslutninger (på enkle problemer) og ikke-beslutninger (på komplekse problemer).

Vi går ikke nærmere inn på de politiske beslutningsprosessene, men konsentrerer oss i det videre om utfall av politiske beslutninger som sikter mot å påvirke arealbruk i jordbruket, særlig arealer ute av drift. Vi baserer oss på det som finnes av skriftlig dokumentasjon om slike politiske beslutninger på nasjonalt nivå, slik som meldinger til Stortinget, lovtekster, rundskriv, forskrifter, og informasjon fra myndigheter. Når det gjelder regionalt og lokalt nivå er disse mest relevante med hensyn til iverksetting av politikk og blir gjennomgått i neste kapittel.

#### *Overordnet politikk de siste 15 år*

Landbrukspolitikken innvirker mye på utviklingen i jordbruket, men i de senere år har også politikken på andre sektorområder økt i betydning, særlig klima- og miljøpolitikk og helsepolitikk og kostholdsråd (Mittenzwei et al., 2026a).

I gjeldende melding til Stortinget «Strategi for auka sjølvforsyning av jordbruksvarer og plan for opptrapping av inntektsmogleighetene i jordbruket» (Meld. St. 11, 2023-2024) omtales arealer flere steder. Det settes opp fire mål for landbrukspolitikken: 1. Matsikkerhet og beredskap, 2. Landbruk over hele landet, 3. Økt verdiskaping, og 4. Bærekraftig landbruk med lågere utslipp av klimagasser. Målsettinger for areal er eksplisitt formulert under mål 2: «Leggje til rette for bruk av jord- og beiteressursane» og under mål 4: «Berekraftig bruk og eit sterkt vern av landbruket sine areal og ressursgrunnlag». Generelt er diskusjonen om areal i meldingen preget av den geopolitiske situasjonen med krig i Europa og behovet for matsikkerhet. Det henvises til Riksrevisjonens rapport «Matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet» (Riksrevisjonen, 2023) og Næringskomiteens behandling av denne:

Næringskomiteen slutta seg til Riksrevisjonen sin kritikk om at arealressursane i jordbruket ikkje vert forvalta på ein fullt ut berekraftig måte og at Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet ikkje har gjort betre førebuingar dersom det skulle oppstå vesentleg svikt i tilgangen på mat eller fôr. (Meld. St. 11, 2023-2024, s. 16)

Bekymringen er særlig knyttet til omdisponering og nedbygging av jordbruksareal med høy kvalitet. Videre konstateres svakheter i bruken av virkemidler som skal ivareta dyrka og dyrkbar jord, og at oppfølginga av driveplikten er svak. Meldingen viser også til Totalberedskapskommisjonens rapport «Nå er det alvor – Rustet for en usikker framtid» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2023) og at denne understreker behovet for «å sikre størst mulig produksjon av mat i Norge basert på norske ressurser» (s. 259). Med henvisning til rapporten «Produksjonspotensial i jordbruket og nasjonal sjølforsyning med mat. Utredning for Klimautvalget 2050» (Bakken og Mittenzwei, 2023) diskuteres mulighetene for å basere kostholdet mer på plantebasert mat, bl.a. proteinvekster og økt avlingsnivå. Med hensyn til virkemidler i denne sammenheng pekes det på økte arealtilskudd til kornproduksjon og grøntsektoren (frukt, bær, grønnsaker og potet).

Et eget avsnitt er viet bærekraftig matproduksjon og verdiskaping i Nord-Norge. Det vises her til en ordning etablert i jordbruksoppgjøret i 2022, «Bærekraftig matproduksjon og verdiskaping i nord» (NIBIO, Udatert). Ett av tiltakene er økt arealbruk og i denne sammenheng kartlegging av sårbare produsentmiljøer og områder der areal går ut av drift.<sup>24</sup>

Som et generelt tiltak vises det til økte tilskuddssatser gjennom jordbruksavtalen til drenering av arealer som tidligere er drenert, dvs. eksisterende jordbruksarealer (s. 30). Som del av en ny jordvernstrategi fastsettes en øvre grense på 2000 dekar for årlig omdisponering av jordbruksareal og at det er viktig å sikre at eksisterende jordbruksarealer blir brukt. Som innspill til meldingen foreslår to organisasjoner (Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Fremtiden i våre hender) en ny ordning med teigbaserte tilskudd.

Hvis vi går tilbake til meldingen om landbruk som ble lagt fram for Stortinget i 2011 «Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords» (Meld. St. 9, 2011-2012) har denne et eget kapittel om Miljø- og arealressurser i landbruket (ss. 218-254). Også i denne meldingen er det å *sikre bruk av landbruksarealer* (knyttet til mål om landbruk over hele

---

<sup>24</sup> Merk at vi i innledningen viste at andelen av jordbruksareal ute av drift i Norge er høyest i Nord-Norge, rundt 30 prosent.

landet) og *beskytte arealressursene* (knyttet til mål om bærekraftig landbruk) understreket. Begge disse målene for areal fremheves som viktige også for økt matproduksjon, i tillegg til betydningen for kulturlandskap, biologisk mangfold og produksjon av miljøgoder. Det understrekes at Norge har lite dyrket areal ift. innbyggertallet og at andelen kornareal er lite. Derfor er det viktig å hindre nedbygging og gjengroing, forbedre kvaliteten på dyrkede arealer og øke arealproduktiviteten. I forhold til det å sikre bruk av arealer pekes det på betydningen av geografisk produksjonsfordeling og at det bor folk der jordbruksarealene er. Samtidig pekes det på at bruk av arealer henger sammen med endringer i bruksstruktur, teknologi og driftsmåter.

Med hensyn til lovverk understrekes det at:

... bruk av arealer til landbruksnæring skal skje innenfor det til enhver tid gjeldende regelverk, som jordloven, plan- og bygningsloven, veileder om plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss, forurensningsloven, naturmangfoldloven, vernebestemmelser, etc.» (s. 21).

Videre påpekes det at arealsituasjonen varierer mye mellom regioner; noen steder overskudd av arealer og gjengroing, andre steder nedbygging og mangel på jordbruksarealer. Det fremheves at denne sammensatte situasjonen må møtes med et sett av virkemidler; jordvern og politikk som utnytter jordbruksarealene. Med hensyn til det siste understrekes:

Lønnsom grasbasert matproduksjon og beiting skal fortsatt være hovedvirkemidlet for å bruke grasarealene og hindre gjengroing. For å kunne ivareta utsatte arealer bør imidlertid dagens produksjonskrav i kulturlandskapstilskuddet avvikles. Det betyr at arealene må holdes i hevd og enten høstes, beites eller slås minst én gang per vekstsesong. (s. 29)

Betydningen av geografisk differensierte tilskuddsordninger understrekes, bl.a. areal- og kulturlandskapstilskuddet (AK) og innretningen av dette. Selv om slike spesifikke ordninger kan være kostbare å administrere, kan de være avgjørende hvis det er spesifikke mål en ønsker å nå, slik som bruk og opprettholdelse av areal. Problemer med avkortninger eller bortfall av AK-tilskuddet i grasområder pga. krav om minste antall dyr eller avling per dekar diskuteres.

I meldingen til Stortinget i 2016 «Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon» (Meld. St. 11, 2016-2017) diskuteres areal under målet om bærekraftig jordbruk. Jordbruksarealenes verdi som kulturlandskap, ressursgrunnlag og naturmangfold understrekes. Samtidig er arealene viktige for å nå et mål om økt matproduksjon. Omdisponeringen av areal i årene forut for meldingen (9000 dekar per

år) anses som for høy og skal reduseres med et mål om maksimalt 4000 dekar per år. Samtidig skal jordvernet balanseres mot storsamfunnets mål. Det fremheves at Norge er et mangfoldig jordbruksland og at kvaliteter ved arealene og bruken av dem varierer mye både mellom og innen landsdeler. Det påpekes at marginale jordbruksarealer går ut av drift pga. høye driftskostnader. Samtidig var omfanget av nydyrking høyt i årene forut for meldingen (2009-2014). Meldingen innførte en viktig endring i virkemidlene, ved at øvre grense for areal per bruk ved beregning av arealtilskudd for grovfôr ble fjernet.

Oppsummert kan en si at tilnærmingen til temaet areal i landbrukspolitikken grunnleggende sett har vært lik de siste 15 årene. To hensyn går igjen, bruken av jordbruksarealene og vern av arealressursene. Hvordan man begrunner og vektlegger i forhold til disse to hensynene har variert noe, fra sterk vektlegging av økt matproduksjon (2011-2012), til kostnadseffektivitet, teknologi og innovasjon (2016-2017), og selvforsyning (2023-2024). Når det gjelder vern, har jordvern vært mest i fokus, særlig vern av høyproduktive arealer mot utbygging. Med hensyn til bruk, er det produksjon og utbytte på arealene i form av mat (og indirekte fôr) som det legges mest vekt på. Dette betyr at marginale arealer og arealer ute av drift ikke har hatt like høy prioritet som jordvern. Imidlertid er tematikken kommet mer på dagsorden de senere årene, jf. det som er beskrevet i kapitlet Dagsordensetting.

Politiske beslutninger på ulike tidspunkt har hatt betydning for virkemidler, ofte ved at elementer i eksisterende virkemidler har blitt endret og ved enkelte anledninger innføring av nye virkemidler. Aktuelle virkemidler slik de er i dag er beskrevet i starten av dette hovedkapitlet.

### **Iverksetting av politikk**

Iverksetting handler om å sette politiske beslutninger ut i praksis (Howlett et al., 2009). Det dreier seg bl.a. om å etablere tilstrekkelig finansiering, knytte til seg passende personellressurser og detaljering av prosedyrer, f.eks. rettledninger om hvordan lover og økonomiske virkemidler skal praktiseres og planer for gjennomføring av konkrete tiltak. Iverksetting vil typisk involvere en bredere gruppe av aktører, slik som fagmyndigheter på ulike nivåer og sektorer og i en del tilfeller aktører uten myndighet, slik som organisasjoner på lokalt og regionalt nivå. Når det gjelder bruk og forvaltning av arealer i jordbruket er bønder og eiere viktige aktører, siden de har en rolle og forpliktelser i forhold til lover og tilskuddsordninger, og fordi de ofte er nærmest og mest i kontakt med arealene.

### *Rettledninger om virkemidler*

Politiske beslutninger er ofte generelle. Samtidig er det normalt ønskelig at virkemidler som innføres får en lang levetid. Derfor trengs det rettledning om hvordan virkemidlene skal anvendes, og disse rettledningene må oppdateres når ytre forhold endrer seg. Jordloven er et godt eksempel på dette. Landbruksdepartementet laget et rundskriv med veiledning om anvendelse av loven i 1995 (Landbruksdepartementet, 1995). Siste og gjeldende rundskriv er fra 2021 (Landbruks- og matdepartementet, 2021). Det avklarer hvordan formålet med loven skal forstås og hvordan saker om driveplikt, samt deling og omdisponering skal vurderes og avgjøres, bl.a. krav til opplysning i saken og begrunnelser av vedtak. Med hensyn til bruk av virkemidlet driveplikt, er det interessant å se litt nærmere på hva rundskrivet sier om dette.

Generelt ved avgjørelse av saker om driveplikt skal drivepliktens formål stå sentralt, samt at formålet med jordloven (§ 1) gir viktige tolkningsmomenter (Landbruks- og matdepartementet, 2021). Rundskrivet beskriver nærmere aktuelle momenter under de fem fritaksgrunnene nevnt i § 8a. Bl.a. kan det ikke kreves at eier skal leie ut arealet uten vederlag. Kommunens avgjørelse i saken har tre mulige utfall: Fullt fritak, fritak på vilkår eller avslag. Rundskrivet forklarer krav til vedtak og eksempler på dette. Det skal foretas en individuell og konkret vurdering. Dette følger av overordnet lovgivning for offentlig forvaltning (Eckhoff et al., 2006; Forvaltningsloven, 1967). Vilkår kan bl.a. være skjøtsel som ivaretar kulturlandskapet.

Ut over å avgjøre konkrete saker er kommunen og statsforvalteren tilsynsmyndighet i forhold til driveplikt. Rundskrivet gir veiledning om hvordan tilsynsoppgaven skal skjøttes og hvilke krav som stilles. I saker hvor det er grunn til å tro det er mislighold, har kommunen plikt til å orientere eier, be om kommentarer og informere om aktuelle rettigheter og plikter. I tilfelle det er bortleie må både eier og leietaker orienteres og inkluderes i dialogen. Hvis tiltak etter § 8 tredje ledd (bortleie, tilplanting med skog, tiltak i kulturlandskapet) ikke lykkes, kan tvangsgebyr (jf. § 20) vurderes. Uansett type sanksjon kreves det at bruddet på driveplikten må være *vesentlig* (Landbruks- og matdepartementet, 2021). Om arealet kan drives *lønnsomt* er her et viktig moment. Om dette sier rundskrivet:

Jordbruksareal som er oppdelt i små teiger av ubetydelig produksjonsmessig verdi, eller som ligger utilgjengelige for drift, vil regelmessig ikke kunne gi grunnlag for lønnsom drift. Bruk av beitepusser på små teiger eller marginale arealer som ikke blir brukt til beite, vil sjelden representere et vesentlig brudd på driveplikten. Brukes beitepusseren på større

arealer, kan det imidlertid trekke i retning av at bruddet er vesentlig. Dersom andre bønder i området har behov for tilleggsjord og vil kunne nyttiggjøre seg arealet, kan det for eksempel ved bruk av beitepusser også være aktuelt å pålegge bortleie. (s. 39-40)

Ved vurderingen skal det ikke bare tas hensyn til hva eieren kan få til av lønnsom drift, men også hva en leietaker kan få til, dvs.:

... om en vanlig yrkesutøver med nødvendige, teoretiske og praktiske kunnskaper kan drive jorda med økonomisk utbytte enten som selvstendig enhet, eller som tilleggsjord til en annen eiendom. (s. 40)

Også for andre virkemidler har myndigheter på nasjonalt nivå laget veiledninger og anvisninger som «førstelinjetjenestene» skal bruke. F.eks. har Landbruksdirektoratet på sine hjemmesider beskrivelser og anvisninger for alle direkte tilskudd i jordbruket.<sup>25</sup> Også statsforvaltere, fylker og kommuner har publisert informasjon med råd og anvisninger om anvendelse av ulike nasjonale virkemidler, slik som Regionalt Miljøprogram (RMP) (Statsforvalteren i Troms og Finnmark, 2025; Statsforvalteren i Trøndelag, 2025; Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, 2025). Betydningen av rettleidninger viser også den nære sammenhengen mellom virkemidlet «informasjon» og de øvrige typene virkemidler (se omtaler i kapitlet Beslutning om politikk). Alt dette har betydning for iverksetting av politikk på jordbruksområdet.

### *Arbeid på regionalt nivå*

#### **Statsforvalterne**

Statsforvaltere i enkelte regioner har laget egne strategier for jordvern, der arealer ute av drift er ett av innsatsområdene. Ett eksempel er Nordland som hadde en slik strategisk plan for årene 2022-2025 og fornyet denne for perioden 2025-2028 (Statsforvalteren i Nordland, 2022, 2024). Ett av resultatmålene i den pågående planen er at «Jordbruksarealene i Nordland skal drives» (s. 5). I planen for perioden 2022-2025 listes opp konkrete tiltak og hvem som har ansvar for gjennomføring. Tiltak som har relevans for arealer ute av drift er gjengitt i tabell 5.

Planen har en nærmere beskrivelse av oppgaver og ansvar for tre av aktørene nevnt under tiltakene. Statsforvalteren har en viktig oppgave i bl.a. å formidle nasjonal politikk, veilede kommunene og være klage- og kontrollinstans. Kommunen har ansvar for arealforvaltningen lokalt og avgjør saker om bl.a. driveplikt etter jordloven.

---

<sup>25</sup> Kilde: <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/ordninger-for-jordbruk/>

Fylkeskommunens oppgaver i sammenheng med forvaltning av jordbruksarealer er som regional planmyndighet. Fylkeskommunen kan fremme innsigelser til kommunale og statlige planforslag om arealbruk, men har ingen spesifikk oppgave i forhold til arealer ute av drift. Ellers peker planen på betydningen av kunnskapsgrunnlag og beskriver i den sammenheng rapporter fra NIBIO, arealressurskartet AR5, statistikk fra søknader om produksjonstilskudd, samt KOSTRA.

*Tabell 5: Tiltak i forhold til arealer ute av drift. Eksempler fra strategisk plan for jordvern i Nordland 2022-2025.*

<b>Tiltak</b>	<b>Ansvar</b>
Opplæring om bruk av kartgrunnlag som synliggjør arealressursene i kommunene	Statsforvalteren Fylkeskommunen Statens kartverk
Opplæring av nyansatte i kommunenes landbruksforvaltning	Statsforvalteren
Langsiktige jordleieavtaler	Eier av landbrukseiendom Landbrukets faglag Kommunen
Oppfølging av driveplikten	Kommunen Statsforvalteren
Kontroll av kommunenes jordlov- og konsesjonslovbehandling	Statsforvalteren
Bedre og mer nøyaktig KOSTRA- rapportering	Kommunen
Kommunedialog	Statsforvalteren

Også statsforvaltere i andre regioner gjør oppgaver i forhold til arealer ute av drift, bl.a. oppfølging av kommuner når det gjelder driveplikten. Et eksempel er Statsforvalteren i Trøndelag som gjennomførte en spørreundersøkelse blant kommunene i fylket i 2023 og laget en rapport om dette (Statsforvalteren i Trøndelag, 2023). Et annet eksempel er Statsforvalteren i (den gang) Vestfold og Telemark som initierte og ledet et prosjekt om arealer ute av drift i 2020-2021 sammen med bl.a. kommuner, faglag og NIBIO (Aasmundsen et al., 2022). Hensikten med dette prosjektet var både kunnskapsinnhenting (gjennom kartlegging av situasjonen) og utvikling av bedre verktøy, bl.a. kartløsninger. Disse to eksemplene viser to ulike tilnærminger til iverksetting, hvor en i det førstnevnte synes å legge mest vekt på kontroll (dvs. direkte påvirkning av effekter), mens en i det sistnevnte legger mye vekt på informasjon, kunnskapsinnhenting og dialog (dvs. påvirkning via prosesser) (Howlett et al., 2009).

Ellers er alle disse tre tilfellene på intervensjoner fra statsforvaltere eksempler på forbindelser eller overganger mellom steg i den politiske prosessen. Tilfellet fra Nordland viser at iverksetting med grunnlag i en offentlig plan også har betydning for å sette dagsorden. Tilfellet fra Trøndelag viser at iverksetting også kan involvere evaluering, mens tilfellet fra Vestfold og Telemark viser koblinger mellom alle tre av disse stegene (iverksetting, evaluering og dagsordensetting).

Til slutt kan nevnes noen tall for statsforvalternes oppgave som klageinstans. En gjennomgang gjort av Landbruksdirektoratet i 2025 viste at statsforvalterne i årene 2018-2024 mottok i alt ti klagesaker på kommunale vedtak om brudd på driveplikten (Landbruksdirektoratet, 2025c). I to av sakene ble vedtaket endret. I åtte av sakene ble kommunens vedtak stadfestet. I samme periode mottok statsforvalterne i alt 26 klager på saker om fritak fra driveplikt. I tre av sakene ble vedtaket endret. I 23 av sakene ble kommunens vedtak stadfestet. Inntrykket er altså at kommunenes vedtak i saker om driveplikt i stor grad står seg.

### **Fylkeskommunen**

Fylkeskommunen er både myndighet, samfunnsutvikler og tjenesteprodusent (Meld. St. 22, 2015–2016). I forhold til areal er fylkeskommunen øverste regionale planmyndighet. Dette betyr at fylkeskommunen har påvirkning på lokale planer om disponering av jordbruksarealer i kommunene. Særlig gjelder dette ved planer om omdisponering *fra* LNFR-formål til andre arealformål. Den kan også ha synspunkter på omdisponering av arealer *til* LNFR-formål, f.eks. nydyrking. I tillegg har fylkeskommunen en oppgave når det gjelder næringsutvikling i fylket.

Fylkeskommunen har ikke myndighet for *bruken* av det tilgjengelige jordbruksarealet. Men fylkeskommunen kan ha en viss innvirkning gjennom strategiske planer for landbruk vedtatt av fylkestinget eller partnerskap for landbruk i fylkene. Slike planer i de tre fylkene som er med i Agriland+ prosjektet er undersøkt. Troms er en av de fylkene med mye areal som kan være ute av drift, 37 prosent, med en variasjonsbredde på kommunenivå på ca. 20-80 prosent. Telemark er i en mellomstilling, 17 prosent, varierende fra 10 til 40 prosent. Trøndelag har jevnt over relativt lite areal som kan være ute av drift, 9 prosent, varierende fra 3 til 30 prosent i kommunene (Mathisen, 2025).

#### *Troms*

Fylkestinget i Troms vedtok landbruksplan for Troms 2014-2025 (Troms fylkeskommune, 2015). Planen peker bl.a. på at det er en utfordring for jordbrukets arealbruk at det er mye

leie av jord med lange avstander og kortsiktige kontrakter. Dette fører til dårlig vedlikehold av arealene og kan være en grunn til at noe jord går ut av drift. I Troms foreslås det å oppfordre til mer langsiktige leieavtaler og å gi bedre muligheter til å kjøpe areal. Først og fremst sees dette på som et tiltak for å bedre lønnsomheten i det aktive jordbruket, og vedlikehold av jordbruksareal blir da en effekt av dette.

Ett annet tiltak som det pekes på i landbruksplanen for Troms for å sørge for mer hensiktsmessig drift av arealene, er å arrangere dialogmøter mellom jordeiere og aktive bønder for å komme fram til fornuftige løsninger for kjøp, salg og leie av jord. Det er først og fremst innmark landbruksplanen legger vekt på i denne sammenhengen.

Landbruksplanen for Troms peker også på kommunene som en viktig aktør for å ta vare på jordbruksjorda. Planen foreslår at kommunene kan peke ut og tegner inn viktige jordbruksareal på tilgjengelige kart. Formålet med kartene er å markere områder der omdisponering av jord ikke er ønskelig. Samtidig peker planen på at det også vil komme fram arealer som er mindre viktige for jordbruket, og at disse da kan vurderes for omdisponering. Dette vil ifølge planen også gi en mer langsiktig forvaltning av jordbruksarealene. Det pekes også på at jordvernet må vektlegges i kommunale planer.

### *Telemark*

Utarbeidelse av landbruksplan for Telemark startet med et møte i 2025 med bønder, faglag, og politikere, samt fylkeskommunen, statsforvalter og Innovasjon Norge (Stalsberg, 2025). Planen vil bli kalt Strategi for landbruket i Telemark 2026–2038 og er utarbeidet av partnerskap for landbruk i fylket (Telemark fylkeskommune, 2025). Det er stort fokus på kulturlandskap og beitebruk, hvor reduksjon i beitebruk knyttes opp mot kulturlandskapet og biologisk mangfold. I planen vises det til at reduksjon i beitedyr har:

store konsekvenser for kulturlandskapet og det biologiske mangfoldet. Det er store uutnyttede beiteressurser i Telemark. En betydelig andel av jordbruksarealet er kun egnet for beite og grasproduksjon. For å utnytte dette arealet til matproduksjon, er vi avhengige av drøvtyggere.

I strategien blir det generelt understreket at det er stort press på jordvernet i fylket:

Arealet i fylket er under press fra mange kanter – både utbygging, samferdselsprosjekter, næringsutvikling og kraftutbygging utfordrer jordvernet. Dette går ofte på bekostning av dyrka mark. For å sikre både matproduksjon og naturopplevelser i framtida, må vi finne en god balanse mellom videre utbygging og bevaring av verdifulle landbruks- og naturområder.

Som mulige løsninger pekes det på virkemidler som kompenserer for driftsulemper knyttet til bruksstruktur og naturgitte forhold. Det blir også pekt på at opprettholdelse av matproduksjon i hele fylket må bli støttet opp av velfungerende markedsordninger med mottaksplikt. Det blir videre pekt på at digitale løsninger kan være særlig relevante for å opprettholde beitearealene i utmarka. I forlengelse av dette blir det pekt på at tilrettelegging for støls- og seterbruk også kan være viktige tiltak for å holde beiter i drift. Strategien har fem generelle tiltak på hvordan målene skal nås:

- Rekruttering
- Styrke produsentmiljøene
- Styrke og videreutvikle Matriket Telemark
- Omdømme og merkevarebygging i samarbeid med turistnæringa
- Teknologi og tiltak som reduserer klimagasser, hindrer avrenning, hensyntar biologisk mangfold og øker beitebruk

#### *Trøndelag*

Handlingsplan for landbruk i Trøndelag 2022-2025 er utarbeidet av Statsforvalteren, Innovasjon Norge og Fylkeskommunen (Trøndelag fylke, Udatert). Planen har mål og tiltakspunkter på seks ulike områder. Når det gjelder arealressurser er målet å disponere arealene slik at landbruksproduksjonen i fylket øker, og det listes fem tiltak:

- Utvikle nye, og utnytte eksisterende, kunnskapsgrunnlag innenfor jordbruk og skogbruk.
- Bidra til bærekraftige arealdisponeringer som sikrer landbrukets produksjonsarealer.
- Bidra til kartlegging og kunnskapsutvikling om produksjonsressursen for å optimalisere arealbruken.
- Øke kunnskapen om arealressursene sin betydning i befolkningen generelt og blant politikere spesielt
- Øke den tverrsektorielle samhandlingen for å sikre gode avveininger og helhetlig arealbruk

Når det gjelder arealressurser legger planen mye vekt på vern av dyrka jord. Det pekes på at jordbrukets produksjonsarealer ofte ligger nært befolkningskonsentrasjonene og at disse arealene derfor ofte kommer under press. Det pekes også på at det er sterke interessemotsetninger relatert til arealbruken i fylket. Sammenlignet med Troms og Telemark er temaet arealer ute av drift lite berørt og nevnes spesifikt i en setning: «Av

hensyn til lokal beredskap og matsikkerhet, er det ... viktig at dyrka jord ivaretas og holdes i hevd» (s. 11).

### Lokalt nivå

Kommunen er myndighet for flere av virkemidlene beskrevet i kapitlet Beslutning om politikk.

Når det gjelder *jordloven* er kommunen lokal tilsynsmyndighet og gjør vedtak i saker om driveplikt i førsteinstans (Landbruksdirektoratet, 2025c). I følge statistikken KOSTRA som kommunene årlig rapporterer inn til og som administreres av Statistisk sentralbyrå (Landbruksdirektoratet, 2024c), behandlet kommunene i tiårsperioden 2015-2024 515 søknader om fritak fra driveplikt. 73 prosent av sakene endte med innvilgelse av fritak, mens i 27 prosent av sakene ble det avslag, se tabell 6.

Tabell 6: Antall søknader om fritak fra driveplikt 2015-2024. Etter utfall og i alt

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Sum	Andel
Søknader innvilget m/varig fritak	14	21	15	12	77	18	15	36	133	35	376	73%
Søknader avslått	11	9	14	7	8	18	14	23	18	17	139	27%
Søknader i alt	25	30	29	19	85	36	29	59	151	52	515	100%

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Kommunal forvaltning av landbruksarealer.

I samme periode behandlet norske kommuner 257 saker om pålegg i forhold til driveplikt. 38 prosent av sakene resulterte i pålegg om bortleie, ni prosent i pålegg av hensyn til kulturlandskapet, to prosent i pålegg om skogplanting, mens i 51 prosent av sakene ble det gjort vedtak om pålegg som følge av brudd på driveplikten, se tabell 7.

Tabell 7: Antall saker om pålegg av driveplikt 2015-2024. Etter type og i alt.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021	2022	2023	2024	Sum	Andel
Pålegg om bortleie	5	3	9	8	5	.	6	21	12	28	97	38%
Pålegg kulturlandskap	0	1	2	3	2	.	1	6	7	2	24	9%
Pålegg skogplanting	0	0	0	0	0	.	4	1	0	0	5	2%
Pålegg ved brudd på driveplikt	5	3	11	12	8	.	9	28	22	33	131	51%
Saker i alt	10	7	22	23	15	.	20	56	41	63	257	100%

\* Tall ikke tilgjengelig

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Kommunal forvaltning av landbruksarealer.

Antall saker om driveplikt varierte veldig mye mellom kommuner og fylker. Fylker hvor det var mange saker er Nordland og Møre og Romsdal. I enkelte år i noen kommuner er det mange saker, noe som tyder på at det i enkelte år gjøres en «kraftinnsats» for å kartlegge

og avklare bruken av jordbruksarealene. Eksempler på dette finner vi i Hareid, Sykkylven og Aure i Møre og Romsdal og Vefsn, Meløy og Vestvågøy i Nordland.

Tabell 8 viser at et stort flertall av kommunene (nærmere fire av fem) ikke hadde noen saker om fritak fra driveplikt i perioden 2015-2024, mens 43 kommuner behandlet en sak, 25 kommuner behandlet to til ni saker, mens ti kommuner behandlet ti saker eller mer.

Tabell 8: Antall saker om søknader om fritak fra driveplikt 2015-2024. Kommuner.

Antall saker	Antall kommuner	Andel kommuner (%)
0	279	78,2
1 sak	43	12,0
2-9 saker	25	7,0
10-19 saker	6	1,7
20 saker eller mer	4	1,1
Total	357	100,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Kommunal forvaltning av landbruksarealer.

Samme bilde kommer fram for saker om pålegg av driveplikt. Tabell 9 viser at nærmere ni av ti kommuner ikke hadde slike saker i tiårsperioden. Av de resterende hadde litt over ti prosent en til ni saker, mens fem kommuner hadde ti saker eller mer.<sup>26</sup>

Tabell 9: Antall saker om pålegg av driveplikt 2015-2024. Kommuner.

Antall saker	Antall kommuner	Andel kommuner (%)
0	312	87,4
1-9 saker	40	11,2
10-19 saker	3	0,8
20 saker eller mer	2	0,6
Total	357	100,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Kommunal forvaltning av landbruksarealer.

Både for fritak og pålegg varierer antallet saker ganske mye fra år til år. Et dominerende trekk er at antall saker per år var ganske lavt i perioden 2015-2021, mens det var nærmere tre ganger så mange saker per år i årene 2022-2024.

---

<sup>26</sup> Tallene på nasjonalt nivå og kommunenivå i KOSTRA-statistikken for perioden samsvarer ikke. Sum fritakssaker registrert på kommune var 359 i 2015-2024, mens tallet på nasjonalt nivå var 515. Sum saker om pålegg registrert på kommune var 331 i 2015-2024, mens tallet på nasjonalt nivå var 257. Dette endrer trolig ikke hovedtendensene i de funnene som er beskrevet.

Antallet saker om driveplikt totalt (772) var imidlertid svært lite i forhold til antallet saker om omdisponering etter jordloven (9 466 saker) og deling av eiendom (31 524 saker) i samme tiårsperiode. Et interessant trekk er imidlertid at antallet saker om omdisponering og deling falt en god del fra perioden 2015-2021 til perioden 2022-2024, se tabellene 10 og 11.

*Tabell 10: Antall søknader om omdisponering etter jordloven 2015-2024. Etter utfall og i alt.*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Sum	Andel
Søknader innvilget	1128	999	938	865	859	767	817	697	646	565	8281	88%
Søknader avslått	129	134	153	120	112	100	100	139	103	95	1185	12%
Søknader i alt	1257	1133	1091	985	971	867	917	836	749	660	9466	100%

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Kommunal forvaltning av landbruksarealer.

*Tabell 11: Antall søknader om deling etter jordloven 2015-2024. Etter utfall og i alt.*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Sum	Andel
Søknader innvilget	3826	3577	3362	3086	2950	2686	2813	2410	2098	2045	28853	92%
Søknader avslått	287	321	298	273	250	237	285	236	236	222	2671	8%
Søknader i alt	4113	3898	3660	3359	3200	2923	3098	2672	2334	2267	31524	100%

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Kommunal forvaltning av landbruksarealer.

Svar fra kommuner som deltar i prosjektet Agriland+ gir utdypende informasjon om deres arbeid med saker etter jordloven og prioriteringer i forhold til andre oppgaver. Svarene tyder på at behandling av saker om driveplikt, særlig saker om pålegg, jevnt over er mer tidkrevende enn saker om deling og omdisponering. Sistnevnte saker kommer inn til landbrukskontoret, mens førstnevnte saker ofte må starte med en oppfølging fra kommunens side og kan være tidkrevende. I noen tilfeller kan det hende kommunen mottar varsel om mulig manglende drift på et areal. Ved begrenset kapasitet prioriterer en å følge opp ubrukte arealer av en viss størrelse og med et visst avlingspotensial. Den foretrukne metoden er å gå i dialog med eier, og ofte vil problemet da løse seg, f.eks. ved at eier ordner med jordleiekontrakt, uten at det blir en tidkrevende formell saksgang. Stegene i formell oppfølging kan være: 1) Varsel om oppfølging, 2) Påminning, 3) Forhåndsvarsel om pålegg av bortleie, og 4) Pålegg om bortleie.

Denne metoden er også en forklaring på at det rapporteres få saker om driveplikt i KOSTRA-statistikken i mange kommuner. Oppfølging av driveplikt er tid- og ressurskrevende og ikke noe kommunen kan gjøre kontinuerlig. I kommuner med mye ledig og til dels marginalt areal er man litt forsiktig med oppfølging, da mange saker ofte uansett vil ende med fritak fra driveplikt. Dette kan være fordi det ikke er nok interesserte

leietakere eller pga. mangel på beitedyr. I andre kommuner er det eksempler på at man går mer systematisk til verks. En starter da gjerne med å kartlegge jordbruksarealer som kan være ute av drift. I dette arbeidet er NIBIO sine kartløsninger viktige. Etterpå må det gjøres en systematisk oppfølging på basis av kartleggingen, gjerne i samarbeid med faglag. Dette er arbeid som det er mest hensiktsmessig å organisere som prosjekt hvor det settes av tid og ressurser til arbeidet.

Når det gjelder hvor mye tid kommunene bruker på saker etter jordloven, anslår de at opptil 10 prosent brukes på saker om driveplikt og 90 prosent brukes på saker om deling og omdisponering. Dette samsvarer også godt med fordelingen av saker i KOSTRA-statistikken. Likevel er det andre oppgaver som tar det meste av tida. Kommunene anslår at de bruker mellom 10 og 20 prosent av tida på jordlovsaker og 80-90 prosent av tida på andre saker. Tilskuddsforvaltning, kontrolloppgaver og planarbeid tar mye tid. I tillegg tar saker om eiendom tid, slik som konsesjonssøknader, behandling av egenerklæringer ved odel, oppfølging av dødsbo og oppfølging av boplikt. Mye av dette kan forklares med at antall landbrukseiendommer i landet over tid har holdt seg ganske stabilt, mens antall driftsenheter har blitt jevnt redusert (Forbord et al., 2014; Statistisk sentralbyrå, 2026b).

#### *Virkemidler – kombinerings og tilnærming*

Et vesentlig element i iverksettingen av politikk er det å kombinere virkemidler, også kalt policy mix (Howlett et al., 2009). Godt funderte kombinasjoner kan være mer potente enn enkeltvirkemidler. I kapitlet Beslutning om politikk gikk vi gjennom en rekke enkeltvirkemidler i de fire kategoriene. Eksempler på kombinasjoner kan være avgifter i kombinasjon med forbud supplert med informasjon og dialog, f.eks. på miljøområdet eller helseområdet. Et godt eksempel på kombinerings av ulike virkemidler i forhold til temaet arealer ute av drift er det nevnte prosjektet som ble gjennomført i Vestfold og Telemark i 2020-2021. Et viktig grunnlag her var NIBIO sin kartløsning i KILDEN (informasjonsvirkemiddel) som ble tilgjengelig fra 2018 og som viser areal som kan være ute av drift i kommunene basert på prosentvist anslag ute av drift per eiendom. En begrensning her er at datagrunnlaget er areal det er søkt om produksjonstilskudd for kombinert med jordbruksareal registrert på kart totalt på eiendommen, dvs. ikke på teignivå. Prosjektet ble ledet av statsforvalteren og inkluderte landbruksforvaltning i kommunene, dvs. ulike myndigheter i samarbeid. Andre aktører som deltok var organisasjonene i landbruket, fylkeskommunen og rådgivningstjeneste. Et viktig bidrag var en ny metode for klassifisering av arealer potensielt ute av drift, utviklet av Statsforvalteren i Vestfold og Telemark (dvs. et informasjonsvirkemiddel). Denne metoden

kategoriserte arealer 'muligens ute av drift' i NIBIO sin kartløsning i fire klasser. På basis av denne kategoriseringen, kart og kontroll i felt (flyfoto, befaringer, kontakt med grunneier) ble de aktuelle arealene gitt en mer presis status enn i kartløsningen KILDEN. Et annet eksempel på betydningen av dialog på lokalt nivå er også et prosjekt om leiejord i Vestvågøy kommune på 2010-tallet (Ulfeng, 2016), som involverte bl.a. kommune, jordeiere, og Norsk Landbruksrådgiving. Prosjektet hadde sitt utspring i forskningsprosjektet «Klimaendring, sårbarhet og tilpasningskapasitet i nordnorsk landbruk» som pågikk 2009-2011.

Disse eksemplene viser en annen tilnærming til problemet enn ren kontroll og sanksjoner, en tilnærming hvor dialog og kunnskapsinnhenting står i fokus (Eckhoff et al., 2006; Howlett et al., 2009). Dette kan gi grunnlag for en bruk som er *differensiert ut fra den reelle tilstanden* til arealet (Fayet et al., 2022). For det første, med henvisning til arealkategoriene, kan det gi fordeler til eiere eller leietakere av arealet i form av produksjonstilskudd (et økonomisk virkemiddel). For det andre kan de som skjøtter og gjennom dette tar vare på jordbruksarealer av denne typen få anerkjennelse for dette. Her bør arealet og bruken i forhold til jordloven (et juridisk virkemiddel) avklares, dvs. fastslå at skjøtsel eventuelt er en legitim bruk fordi arealet blir tatt vare på, jf. formulering i formålet i jordloven «ta vare på areal og kulturlandskap». For det tredje kan arealer som er egnet for drift komme tilbake i drift, eventuelt skjøtsel, gjennom anvendelse av jordloven. For det fjerde, vil det være en fordel både for eier/leier og samfunnet at arealer som faktisk verken egner seg til jordbruksproduksjon eller skjøtsel får en mer avklart og annen bruk eller funksjon. Dette kan lede til at tematikken arealer ute av drift og lovgivningen på området får mer legitimitet og aksept. Alt i alt viser dette at en, i dette tilfellet gjennom prosjektorganisering, kan utnytte kombinasjoner av (ulike typer av) virkemidler på en effektiv måte. Andre eksempler kunne være rådgivning (individuell eller i grupper) i kombinasjon med økonomiske støtteordninger, slik som klimarådgivning i landbruket (Farstad et al., 2024).

## **Evaluering av politikk**

Evaluering er vurdering av hvorvidt en bestemt politikk har fungert. Dette kan gjelde resultater av politikken så vel som prosesser (Almås, 1990). Målet er å lære med sikte på muligheter for forbedring. Lærdommer fra evalueringen kan få betydning for alle de fire foregående stegene i politikkutviklingen (Howlett et al., 2009). Læringen kan påvirke dagsordensetting og synet på problemet. Den kan gi ideer om konkrete opplegg for politikken som kan bli besluttet. Evalueringen kan også føre til endringer i iverksettingen

av eksisterende politikk, f.eks. hvordan en går fram i lovsaker og informerer. Evalueringen kan være systematisk og utført av profesjonelle evaluatorene. Men det kan også være mange som er engasjert i eller berørt av politikken som har dannet seg oppfatninger om politikken og som eventuelt har uttrykt seg offentlig i sosiale eller andre media.

Når det gjelder evaluering på nasjonalt nivå samler Statistisk sentralbyrå inn informasjon om drivepliktsaker i kommunene (jf. KOSTRA omtalt ovenfor). Landbruksdirektoratet foretar fra tid til annen en gjennomgang og vurdering av disse og andre tall for kommuner og statsforvaltere og publiserer rapporter på dette (Landbruksdirektoratet, 2024c, 2025c). Det har også vært gjennomført evalueringer av areal- og kulturlandskapstilskuddet (Tenge, 2016) hvor det ble påvist at arealer med driftsvansker i mindre grad ble drevet. Denne evalueringen har blitt brukt i arbeidet med å utforme det nye teigbaserte tilskuddet (Landbruksdirektoratet, 2025d), dvs. evalueringen har påvirket formulering og beslutning om politikk.

Ellers må vi nevne evalueringen av forsøket med teigbasert tilskudd som startet i 2025 og som skal fortsette i 2026 (Landbruksdirektoratet, 2026). Denne rapporten ble også omtalt i kapitlet om Økonomiske virkemidler. Rapporten går gjennom hvordan ordningen har blitt benyttet og forvaltet i forsøkskommunene i 2025 og peker på en del forutsetninger hvis ordningen skal bli permanent og fungere effektivt.

På regionalt nivå finner vi eksempler på kartlegginger og undersøkelser som kan ha preg av evaluering uten at de benevnes som det. Ett eksempel er prosjektet i Vestfold og Telemark i 2020-2021, nevnt flere ganger i rapporten, som hadde som mål å få mer kunnskap om arealer ute av drift og følge opp driveplikten, samt utvikle verktøy og veiledning for å få areal tilbake i drift (Aasmundsen et al., 2022). Vi kan her snakke om en type evaluering initiert av en offentlig myndighet, men med et konkret mål om bedre iverksetting av eksisterende politikk. Samtidig hadde dette prosjektet en dagsordenfunksjon, bl.a. ved publisering av rapport fra prosjektet. Statsforvalteren i Trøndelag gjennomførte i 2023 en spørreundersøkelse blant kommunene om deres oppfølging av saker om driveplikt (Statsforvalteren i Trøndelag, 2023). Begrunnelsen for undersøkelsen var bl.a. Statsforvalterens inntrykk av at kommunene manglet ressurser til å gjennomføre systematisk oppfølging av slike saker og at drift av jord var blitt viktigere for matberedskapen. Resultater av undersøkelsen gjengis ikke her. Det viktige er å vise at slike undersøkelser på regionalt nivå blir gjennomført (er fastsatt i instruks fra Kommunal – og distriktsdepartementet) og at siktemålet er bedre iverksetting (av eksisterende politikk).

Til slutt kan vi nevne det offentlig finansierte forskningsprosjektet Agriland+ som startet i 2025, som denne rapporten er en del av og hvor ett av målene er å undersøke hvordan politikk og regulering virker med hensyn til arealer ute av drift (Ruralis, 2026).

# Diskusjon

## Overordnede funn

Innledningsvis stilte vi to spørsmål:

1. På hvilke måter virker offentlig politikk til å opprettholde jordbruksarealer i drift?
2. På hvilke måter virker offentlig politikk til å bringe jordbruksarealer tilbake i drift?

Med hensyn til spørsmål 1 kan vi ut fra vår gjennomgang si at en rekke ulike *generelle* virkemidler bidrar til å holde jordbruksarealet i Norge i drift. Mest fremtredende blant disse virkemidlene er jordloven som fastslår som et prinsipp at dyrka jord skal drives. Denne loven hjemler videre en del økonomiske tilskuddsordninger som har betydning for å holde arealer i drift. Her er areal- og kulturlandskapstilskuddet viktig, men også grøftetilskudd har betydning. RMP og SMIL-tilskuddene kan ha betydning for å holde arealer i drift, særlig beitearealer, men disse tilskuddene har muligens mer betydning i tilfeller med tiltak for kulturlandskapet, dvs. vedlikeholde areal som seminaturlig landskap. Ut over dette må vi nevne plan- og bygningsloven. Ifølge denne er kommuner forpliktet til å definere formål for alt areal i kommunen, herunder hvilke arealer som skal ha formålet landbruk, natur, friluftsliv og reindrift (LNFR). Denne loven har nok likevel størst betydning for tilgjengelig jordbruksareal, og liten direkte betydning for bruken av dette arealet. For det tredje har vi virkemidler av typen informasjon og kunnskap. Her er det bl.a. viktig at det finnes formålstjenlig offentlig kartinformasjon om jordbruksarealer og kompetanse og rådgivning om bruk av jordbruksarealer. Til slutt er det viktig at det finnes institusjoner som forvalter og aktører som tilbyr disse virkemidlene. Gjennomgangen over viser at flere institusjoner er viktige for stabil og forutsigelig forvaltning av virkemidler av betydning for bruk av jordbruksarealer, slik som Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet på nasjonalt nivå, statsforvalter på regionalt nivå og kommunen på lokalt nivå. Når det gjelder informasjon og kunnskap relevant for bruk av jordbruksarealer, er NIBIO sammen med kommunene viktige for å holde kartinformasjon oppdatert og utvikle den videre. Norsk Landbruksrådgiving, delvis støttet av staten og i samarbeid med forskning, er viktig for å utvikle og formidle kunnskap om drift av jordbruksarealer, bl.a. til dem som til syvende og sist bruker arealene, bøndene. I denne sammenheng er det viktig å understreke at også NIBIO og Norsk Landbruksrådgiving er institusjoner med en lang historie i norsk landbruk under forskjellige navn og ulike organisatoriske konstellasjoner. Gjennomgangen vår kan ikke si noe om *hvor mye* de nevnte virkemidlene betyr for omfang og typer drift på norske

jordbruksarealer. Som vi så i innledningen har andelen areal i drift holdt seg temmelig stabil over tid, samtidig som virkemidlene over tid stort sett har vært de samme. Hvis en gjorde et tankeeksperiment og fjernet noen eller alle de nevnte virkemidlene, ville med stor sannsynlighet andelen areal ute av drift økt betydelig.

Dette bringer oss over til spørsmål 2, virkemidler for å bringe ubrukte arealer tilbake i drift. Her trengs det noen *spesifikke* virkemidler. Også her er jordloven sentral, særlig bestemmelsene om driveplikt og fritak fra driveplikt. Vår gjennomgang viser at i hvilken grad dette virkemidlet har betydning, er avhengig av ressurser og kapasitet hos den myndigheten som forvalter disse bestemmelsene på lokalt nivå, nemlig kommunene. Svarene fra fire utvalgte kommuner indikerer at *måten* man går fram på i slike saker kan ha avgjørende betydning, ikke bare for *effekten* av virkemidlet (i form av å bringe areal tilbake i drift, alternativt innføring av andre tiltak), men også *ressursinnsatsen* (i form av tid brukt på saksbehandling). Det samme gjelder på regionalt nivå, når statsforvalter leder prosjekter for å kartlegge og innhente kunnskap om situasjonen i fylket med hensyn til arealer ute av drift, og informerer bønder og eiere om mulige løsninger. Dette viser også en grunnleggende lærdom i all iverksetting av politikk, hvordan man kombinerer ulike virkemidler (Howlett et al., 2009). Denne lærdommen kan også anvendes når det gjelder å bringe arealer tilbake i (en eller annen form for) drift. I denne sammenhengen må vi også nevne det som per nå fremstår som det mest spesifikke økonomiske virkemidlet for å bringe arealer tilbake i drift, selv om dette så langt er en prøveordning, teigbasert tilskudd. Det er en diskusjon om dette tilskuddet skal komme i tillegg til og kombineres med areal- og kulturlandskapstilskudd (AK-tilskudd) eller om midlene heller skal brukes til å forsterke ordningen med AK-tilskudd (Landbruksdirektoratet, 2026). Samtidig forutsetter en effektiv forvaltning av en ordning med teigbasert tilskudd en teknisk løsning som identifiserer aktuelle arealer på kart og som søkere og lokal forvaltning kan bruke (Landbruksdirektoratet, 2024a).

Med dette har vi gått gjennom og vurdert det som er av virkemidler i Norge med relevans for arealer ute av drift innenfor de fire kategoriene lovgivning, økonomiske virkemidler, informasjon og organisering av myndighet. Virkemidlene kan sorteres i to grupper, de som bidrar til å holde arealer i drift og de som brukes for å få arealer tilbake i drift. Sumvirkningen av disse påvirker hvor mye areal som er *ute* av drift til enhver tid og motsatt, hvor mye areal som *er* i drift.

## Om (fraværet av) endringer i politikken

Gjennomgangen i denne rapporten har vist at politikken for bruk av jordbruksarealer har vært temmelig stabil over mange år. Dette kommer til uttrykk ved at institusjoner og virkemidler har vært mye de samme, særlig de siste 20 år. Men det har tidvis vært endringer, og da mest inkrementelle, som resultat av at nye aktører har entret saksområdet eller at nye ideer har blitt lansert (Howlett et al., 2009). Dette kommer bl.a. til uttrykk gjennom dagsordensetting. Det nye teigbaserte tilskuddet som prøves ut, er for eksempel et resultat av initiativ fra bl.a. organisasjonen Norsk Bonde- og Småbrukarlag, og ble videre fremmet av partiet Rødt på Stortinget. Miljøorganisasjoner er også opptatt av problemet med arealer ute av drift, og da mest i forhold til naturmangfold og økosystemer. Dette er også argumenter som brukes for innføringen av teigbasert tilskudd.

Innføringen av eksplisitte miljøtilskudd i jordbruket i 2004 (SMIL) og 2005 (RMP), samt overføring av myndighet fra fylke til kommune i bl.a. jordlovsaker, skjedde da partiet Venstre hadde landbruksministeren under Bondevik II regjeringen i 2001-2005 (Partssammensatt arbeidsgruppe til jordbruksoppgjøret, 2015). Venstre har sjelden hatt denne ministerposten. I denne perioden med Lars Sponheim som minister, kom det inn nye ideer om miljø og desentralisering av myndighet på landbruksområdet (Forbord, 2007), ideer som manifesterte seg i ny og, har det vist seg, varig politikk på landbruksområdet. Av andre endringer med betydning for arealer ute av drift som vi har vist, kan vi nevne NIBIO sin utviklingen av mer spesifikk statistikk gjennom å kombinere arealstatistikk og kartinformasjon fra og med 2018 (Landbruksdirektoratet, 2024a; Mathisen, 2025). Dette igjen kan knyttes til foregående utredninger om arealer med driftsvansker bestilt av jordbruksavtalepartene (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2014, 2018).

Vi kan altså fastslå at ulike aktører over tid på ulike måter har satt tema og forslag knyttet til jordbruksarealer og drift på dagsorden. En del av forslagene, hvorav mange har vært gjenstand for evalueringer i forkant, har ledet til formuleringer av politiske løsninger og blitt vedtatt som politikk av autoritative organer som grunnlag for aktuelle myndigheters iverksetting av politikk på området. Med andre ord har utviklingen av politikk for arealer ute av drift involvert alle de fem stegene i den politiske syklusen beskrevet i innledningskapitlet.

## **Veien videre – implikasjoner for politikk og myndighetsutøvelse**

### **Forholdet mellom drift og skjøtsel og ivaretaking av kulturlandskap**

En ting som har blitt klart gjennom nyere rapporter (Aasmundsen et al., 2022) og bedre datagrunnlag de siste årene (Mathisen, 2025), er at arealer ute av drift er en sammensatt kategori hvor det er et kontinuum fra arealer som er godt brukbare til drift, og til arealer som ikke på noen måte egner seg for skjøtsel. Det er derfor viktig å klarlegge hva som er problemet i forhold til et bestemt (ubrukt) areal før en begynner å undersøke løsninger. Departementets seineste rundskriv som forklarer jordloven og anvendelsen av den, gir riktignok noen beskrivelser av løsninger i ulike tilfeller, særlig basert på fritaksgrunnene i § 8a, bl.a. hvis arealet er lite, har liten avkastningsevne, og det er liten interesse i området for arealet som tilleggsjord (Landbruks- og matdepartementet, 2021).

Likevel kan det i enkelte tilfeller se ut som at oppfølgingen av driveplikten blant kommuner og jordeiere baserer seg på en «enten - eller»-forståelse; fortrinnsvis drift, og hvis det ikke er grunnlag for det, så blir fritak sett som løsningen, selv om tiltak rettet mot kulturlandskapet er et vilkår myndigheten kan sette i tilfeller hvor jordbruksdrift ikke er mulig. Det er også begrenset hjelp i erklæringer, f.eks. i planer og målsettinger, av typen «det er viktig at driveplikten overholdes» og «driveplikten må følges bedre opp». Dermed går man glipp av nyanser, både når det gjelder muligheter for å bringe arealet tilbake til en type jordbruk (multifunksjonelt landskap, museumslandskap, eventuelt intensivt landskap) og former for revegetering (ulike typer skog, restaurert landskap, eventuelt seminaturlig landskap) (Fayet et al., 2022). Dette kan i større grad oppnås ved å anvende virkemidler i kategorien «informasjon» ved oppfølging av driveplikten og gjerne i kombinasjon med vurdering av relevante økonomiske støtteordninger.

Denne mer smidige tilnærmingen, hvor man utnytter et bredere sett av virkemidler, synes å bli brukt i en del kommuner, hvor dialog med eier/bruker løser problemet før det blir en tidkrevende formell sak. Dette kan kombineres med systematisk kartlegging av situasjonen med hensyn til «arealer mulig ute av drift» i hele eller deler av en kommune, før en følger opp enkelttilfeller. Dette må helst organiseres som prosjekt, noe som kan kreve noe ekstra personell og midler. Det kan likevel lønne seg i lengden, bl.a. fordi eiere blir mer involvert og ansvarliggjort, potensielle leietakere kan i større grad bli identifisert, og fordi man mer systematisk kan koble relevante tilskuddsordninger til de ulike sakene. Dette kan være å søke areal- og kulturlandskapstilskudd og eventuelt grøftetilskudd i tilfeller hvor en finner at det er muligheter for lønnsom drift (Landbruks- og

matdepartementet, 2021), og RMP- eller SMIL-midler i tilfeller der en konstaterer at en type tiltak rettet mot kulturlandskapet er mest relevant. I tilfellet Telemark har vi også sett at en slik systematisk kartlegging også kan gjøres på regionalt nivå med involvering av et antall kommuner og faginstanser slik som NIBIO og Norsk Landbruksrådgiving (Aasmundsen et al., 2022). I det hele tatt kan prosjekter gjøre ikke bare bilateral dialog mulig (typisk mellom eier og myndighet), men også stimulere multilateral dialog som inkluderer flere aktørgrupper (Valujeva et al., 2022). Dette kan føre til et mer «åpent» perspektiv og mer differensierte og tilpassede løsninger.

Det som er nevnt om dialog og informasjon over er i tråd med funn i prosjektet Landfrag, hvor megling som involverte eiere og brukere ble brukt til å få til bedre fordeling av leiejordarealer for bønder (Forbord og Vinge, 2020). Også studier i andre land viser betydningen av dialog mellom ulike interessenter (Gottschalk, 2023). Dialogen kan understøttes av verktøy som visualiserer arealsituasjonen i området og estimerer effekter av ulike typer arealbruk (Gebhardt et al., 2024)

## **Regioner og differensiert politikk**

Et annet forhold som blir veldig tydelig når en ser på NIBIO sin statistikk over «arealer som kan være ute av drift» er de store variasjonene mellom landsdeler og fylker. Dette betyr ikke at alle disse arealene er ute av drift, men det sier likevel noe om den store forskjellen i situasjon mellom regionene. På kommunenivå er forskjellene enda større, fra under to prosent i noen kommuner i Rogaland til 100 prosent mulig ute av drift i enkelte kommuner i Nord-Norge (Mathisen, 2025). Det virker derfor som formålstjenlig og effektivt, gitt målsettingene om matsikkerhet i alle regioner i Norge (Meld. St. 11, 2023-2024), å innføre et økonomisk virkemiddel som er rettet mot de områdene og kommunene hvor problemet er størst, og hvor det er et visst potensial for å få udrevne arealer tilbake i drift, slik som i forbindelse med teigbasert tilskudd. Midlene som er avsatt over jordbruksavtalen til denne prøveordningen er sammenligningsvis heller ikke særlig store (fem millioner kroner per år) (Landbruksdirektoratet, 2025b), selv om midlene må økes en del hvis ordningen blir permanent og utvidet til å omfatte et større antall kommuner. Vi kan også merke oss at denne typen tilskuddsordning ikke kan brukes uten i kombinasjon med et virkemiddel av typen «Informasjon», nemlig kartinformasjon om de aktuelle arealene. Det vil være interessant etter hvert å undersøke erfaringer med denne støtteordningen i de ulike prøvekommunene.

## Konklusjon

Vi har i denne rapporten vist at andelen jordbruksareal ute av drift ikke har endret seg nevneverdig de siste 15 år. Når det gjelder virkemidler, har det etter at ny jordlov ble innført i 1995 blitt etablert enkelte nye virkemidler (SMIL og RMP på 2000-tallet), men disse er ikke spesifikt innrettet mot jordbruksarealer ute av drift. Det har blitt gjort noen justeringer i eksisterende virkemidler (overføring av myndighet i jord- og konsesjonslovsaker fra fylke til kommune på 2000-tallet, samt bedre kartgrunnlag fra 2018). Dette betyr at hvis en skal redusere problemet med jordbruksarealer ute av drift betydelig, kreves det en del sterkere og mer presise virkemidler. Det prøves ut om teigbasert tilskudd kan være et effektivt virkemiddel eller om man heller bør forsterke andre, eksisterende ordninger, slik som areal- og kulturlandskapstilskudd. Men mer grunnleggende er det å definere hva som er problemet.

Med det store spennet i kvaliteter når det gjelder arealer ute av drift (et mildt anslag kan være at det dreier seg om opp mot en million dekar), virker det usannsynlig at alt dette arealet kan komme tilbake i drift som direkte bidrag til matproduksjon. Det synes derfor hensiktsmessig at man redefinerer og spesifiserer målsettingene med hensyn til arealer ute av drift, slik at det blir et bedre samsvar mellom de ulike kvalitetene på arealene og hensiktsmessig bruk. Noen arealer vil kunne egne seg til matvekster, og noen til fôrproduksjon eller beite. Andre arealer vil være mer verdifulle som kulturlandskap eller seminaturlige arealer. Også her er det flere muligheter.

I kapitlet Formulering av politikk satte vi opp en firefeltstabell basert på hhv. eksisterende og nye aktører og eksisterende og nye ideer, noe som gir fire muligheter for endring av politikk på et område. Dette kan gi noen ideer om muligheter for ny politikk for arealer ute av drift. *Endring av målsetting* kan skje når både nye aktører og nye ideer er til stede på feltet, men dette forekommer ikke ofte. *Endring av spesifikasjoner i politikken* skjer når ny politikk blir vedtatt, seinest i Meld. St. 11 (2023-2024). Som vi viste i kapitlet Beslutning om politikk, var det ingen nevneverdige endringer med betydning for arealer ute av drift i de tre meldingene fra 2012 og fram til den nåværende. Muligheten for mer effektiv politikk for arealer ute av drift synes derfor å gjelde endringer i virkemidler og praktiseringen av dem. Her peker den nevnte modellen på to muligheter. Den ene er å innføre *nye virkemidler*. Teigbasert tilskudd er et eksempel på dette. Den andre muligheten er å *endre elementer i eksisterende virkemidler*. Vi har vist to eksempler på dette: overføring av myndighet i jordlovsaker og bedre kartløsninger. Rundskrivene som beskriver anvendelse av jordloven, er også en mulighet til å justere elementer i dette

(eksisterende) virkemidlet. Her kan det være flere muligheter som vi ikke har oversikt over eller som ikke er beskrevet ennå.

## Referanser

- Aasmundsen, A. & Vale, K.S. (2022). *Erfaringsrapport: Areal ute av drift 2020-2021: Statsforvalteren i Vestfold og Telemark - Landbruksavdelinga.*
- Ahlgren, P.C., Lind, J. & Nyland, K. (2019). *Styring av samarbeid i offentlig sektor* Fagbokforlaget.
- Akimowicz, M., Vyn, R.J., Cummings, H. & Landman, K. (2018). An introduction to mixed methods research in agricultural economics: The example of farm investment in Ontario's Greenbelt, Canada. *Journal of Rural Studies*, 61, 162-174.
- Almås, R. (1990). *Evaluering på norsk*. Oslo: Aschehoug AS.
- Almås, R. (2002). Norges landbrukshistorie IV 1920-2000. Frå bondesamfunn til bioindustri. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Arnoldussen, A.H., Forbord, M., Grønlund, A., Hillestad, M.E., Mittenzwei, K., Pettersen, I. & Tufte, T. (2014). *Økt matproduksjon på norske arealer. Rapport 6-2014*. Oslo: AgriAnalyse.
- Artsdatabanken (2026) Oppdyrket mark med semi-naturlig engpreg NA-TO02. .
- Bakken, A.K. & Mittenzwei, K. (2023). Produksjonspotensial i jordbruket og nasjonal sjølforsyning med mat. Utredning for Klimautvalget 2050. Nibio rapport 9/53. Ås: NIBIO.
- Bardalen, A., Aune-Lundberg, L. & Ulfeng, H. (2023). *Kunnskapsgrunnlag for norsk jordvernstrategi. Rapport 9/38/2023*. Ås: Norsk institutt for bioøkonomi.
- Brandtzæg, B.A., Daugstad, K., Flø, B.E., Hvitsand, C., Storstad, O. & Svardal, S. (2008). *Evaluering av regionale miljøprogram i jordbruket. Rapport 3/08*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Brugrand, C.S. (2023). Selvforsyning og beredskap: Vil ha 55 millioner til mer jord i drift i Nord-Norge. Nationen.
- Brugrand, C.S. (2024). Gjennomslag for Rødt: Vil redusere jordbruksareal som er ute av drift. Nationen.
- Chase, J. (2010). The place of pluriactivity in Brazil's agrarian reform institutions. *Journal of Rural Studies*, 26(1), 85-93.

- Dimopoulos, T., Helfenstein, J., Kreuzer, A., Mohr, F., Sentas, S., Giannelis, R. & Kizos, T. (2023). Different responses to mega-trends in less favorable farming systems. Continuation and abandonment of farming land on the islands of Lesbos and Lemnos, Greece. *Land Use Policy*, 124, 106435.
- Dolton-Thornton, N. (2021). Viewpoint: How should policy respond to land abandonment in Europe? *Land Use Policy*, 102, 105269.
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2006). *Forvaltningsrett. 8. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fadnes, K. (2021). Inneklemte areal er også matjord. *Nasjonen*
- Farstad, M., Forbord, M. & Klerkx, L. (2024). A blessing in disguise: advisers' experiences with promoting climate change mitigation among Norwegian farmers. *The Journal of Agricultural Education and Extension*, 1-25.
- Farsund, A.A. (2014). Norsk jordbruk i krysspress mellom nasjonal og internasjonal politikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, (02), 85-107.
- Fayet, C.M.J., Reilly, K.H., Van Ham, C. & Verburg, P.H. (2022). What is the future of abandoned agricultural lands? A systematic review of alternative trajectories in Europe. *Land Use Policy*, 112, 105833.
- Forbord, M. (2007). Økt landbruksmakt til kommunene. Samlede erfaringer fra prosjektet "Kommunalisering Pluss". Rapport 4/07. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Forbord, M., Bjørkhaug, H. & Burton, R.J.F. (2014). Drivers of change in Norwegian agricultural land control and the emergence of rental farming. *Journal of Rural Studies*, 33(0), 9-19.
- Forbord, M. & Holm, F.E. (2003). Effekter på næringsutvikling og bosetting av lovverket knyttet til eiendom i landbruket - en vurdering av nyere litteratur. N-2/03. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Forbord, M. & Vinge, H., (red.) (2020). Endret jordbruk - spredte arealer. Et ressurshefte fra forskningsprosjektet Landfrag. Trondheim: Ruralis.
- Forvaltningsloven (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
- Framstad, E., Berglund, H., Jacobsen, R.M., Jakobsson, S., Ohlson, M., Sverdrup-Thygeson, A. & Töpfer, J. (2021). *Vurdering av økologisk tilstand for skog i Norge i 2020*: Norsk institutt for naturforskning.

- Gebhardt, S., Assis, J.C., Lacayo-Emery, M., Scherpenisse, A., van den Broek, K., Speelman, E., Wassen, M.J., Bakker, M. & van Dijk, J. (2024). Supporting stakeholder dialogue on ecosystem service tradeoffs with a simulation tool for land use configuration effects. *Environmental Modelling & Software*, 179, 106097.
- Giddens, A. (1993). *Sociology. Second Edition*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Gorris, P. & Koch, L. (2024). Building trust in environmental co-management: Social embeddedness in a contested German biodiversity conservation governance process. *Environmental Science & Policy*, 154, 103695.
- Gottschalk, N. (2023). *Stakeholder Dialogue for Improving Nature Protection in Agriculture*. Uppsala: Swedish University of Agricultural Sciences, SLU.
- Hesse-Biber, S.N. & Johnson, R.B. (2016). *The Oxford Handbook of Multimethod and Mixed Methods Research Inquiry* Oxford University Press.
- Hovstad, K.A., Johansen, L., Arnesen, G., Svalheim, E. & Velle, L.G. (2018). *Semi-natural landscapes. Norwegian Red List of Ecosystems 2018*: Norwegian Biodiversity Information Centre.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Ito, J., Nishikori, M., Toyoshi, M. & Feuer, H.N. (2016). The contribution of land exchange institutions and markets in countering farmland abandonment in Japan. *Land Use Policy*, 57, 582-593.
- Jordloven (1995). *Lov om jord (jordlova)*. Lov 1995-05-12 nr 23.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2023). NOU 2023: 17 Nå er det alvor — Rustet for en usikker fremtid. Oslo.
- Klimaloven (2017). *Lov om klimamål (klimaloven)*. K.-o. miljødepartementet.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027.
- Konsesjonsloven (2003). Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. Lov 2003-11-28 nr 98.
- Krøgli, S.O., Debella-Gilo, M., Aune-Lundberg, L. & Dramstad, W. (2023) Mer og samlet areal gir mer areal i drift. NIBIO POP Vol. 9 - NO. 31 - 2023.

Landbruks- og matdepartementet (2004). Forskrift om tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket.

Landbruks- og matdepartementet (2014a). Forskrift om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket.

Landbruks- og matdepartementet (2014b). Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. FOR-2014-12-19-1817.

Landbruks- og matdepartementet (2021). M-2/2021 - Driveplikt, omdisponering og deling. Rundskriv.

Landbruks- og matdepartementet (2024). Prop. 1 S (2024-2025). Utgiftskapittel: 1100–1161 Inntektskapittel:4100–4150, 5576, 5652 [Landbruk]. Oslo: Regjeringa.

Landbruks- og matdepartementet (2025). Forskrift om prøveordning om teigbasert tilskudd mv. for utvalgte arealer i Nord-Norge.

Landbruksdepartementet (1995). Jordlovens formål. Rundskriv M-35/95.

Landbruksdirektoratet (2024a). Bruk av digitale kart i forvaltningen av arealbaserte tilskuddsordninger. Rapport nr. 11/2024.

Landbruksdirektoratet (2024b). Jordvern og planlegging etter plan- og bygningsloven.

Landbruksdirektoratet (2024c). KOSTRA landbruk. Ei vurdering av rapporteringa for 2022. Rapport nr. 35/2023, korrigert 2.2.2024. Oslo.

Landbruksdirektoratet (2025a). Instruks for regionale miljøtilskudd 2023–2027.

Landbruksdirektoratet (2025b). Prøveordning om teigbasert tilskudd mv. for utvalgte arealer i Nord-Norge – kommentarer til regelverk. Rundskriv 2025-20.

Landbruksdirektoratet (2025c). Rapport om statsforvalternes saksbehandling etter eiendomslovgivningen i 2024. Oslo.

Landbruksdirektoratet (2025d). Utprøving av teigbasert tilskudd mv. Prosjekt for utvalgte kommuner i Nord Norge. Rapport nr. 21/2025.

Landbruksdirektoratet (2026). Evaluering av utprøvingen av et teigbasert tilskudd. Rapport nr. 8/2026

Lasanta, T., Arnáez, J., Pascual, N., Ruiz-Flaño, P., Errea, M.P. & Lana-Renault, N. (2017). Space–time process and drivers of land abandonment in Europe. *CATENA*, 149, 810-823.

- Levers, C., Schneider, M., Prishchepov, A.V., Estel, S. & Kuemmerle, T. (2018). Spatial variation in determinants of agricultural land abandonment in Europe. *Science of The Total Environment*, 644, 95-111.
- Li, S. & Li, X. (2017). Global understanding of farmland abandonment: A review and prospects. *Journal of Geographical Sciences*, 27(9), 1123-1150.
- Mathisen, H.F. (2025). Jordbruksareal som kan være ute av drift: Nibio.
- Meld. St. 9 (2011-2012). *Landbruks- og matpolitikken*. Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- Meld. St. 11 (2016-2017). *Endring og utvikling. En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*. Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- Meld. St. 11 (2023-2024). Strategi for auka sjølvforsyning av jordbruksvarer og plan for opptrapping av inntektsmulighetene i jordbruket. Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- Meld. St. 22 (2015–2016). *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. K.-o. moderniseringsdepartementet.
- Miljødirektoratet (2025). Veileder: Landbruk: Kommunalt arbeid med klimagassreduksjon.
- Miljødirektoratet (2026). Klimatiltak i Norge 2026: Veivalg og utslippsbaner mot 2050.
- Mittenzwei, K., Bakken, A.K., Hjelkrem, A.-G.R. & Johnsen, H.M. (2026a). *Scenarioanalyse av norsk jordbruk i 2050 med vekt på forholdet mellom kosthold, utslipp, import og matproduksjon. Rapport: RURALIS - Institutt for rural- og regionalforskning*.
- Mittenzwei, K., Sand, R., Forbord, M., Færaas, V.W., Haugset, A.S. & Zahl-Thanem, A. (2026b). Målrettet, effektiv og fleksibel: Evaluering av tilskudd til investering og bedriftsutvikling i landbruket. Rapport 3/2026. Trondheim: Ruralis.
- Naturmangfoldloven (2009). *Lov om forvaltning av naturens mangfold*. K.-o. miljødepartementet. LOV-2025-03-28-6 fra 01.04.2025.
- NIBIO (2019). AR5 Klassifikasjonssystem Klassifisering av arealressurser. NIBIO BOK | 5 (5) 2019.
- NIBIO (2025). *Arealbarometer*. Hentet 19.9.2025 fra <https://arealbarometer.nibio.no/nn/norge/>

- NIBIO (Udatert). *Bærekraftig matproduksjon og verdiskaping i nord*. Hentet 24.11 2025 fra <https://www.nibio.no/tema/mat/senter-for-arktisk-landbruk/baerekraftig-matproduksjon-og-verdiskaping-i-nord>
- Olper, A. & Raimondi, V. (2010). Constitutional Rules and Agricultural Policy Outcomes. i K. Anderson (red.): *The Political Economy of Agricultural Price Distortions*. Cambridge: Cambridge University Press, 358-392.
- Olsson, P., Folke, C. & Berkes, F. (2004). Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social–Ecological Systems. *Environmental Management*, 34(1), 75-90.
- Ortyl, B., Kasprzyk, I. & Jadczyzyn, J. (2024). Trends and drivers of land abandonment in Poland under Common Agricultural Policy. *Land Use Policy*, 147, 107353.
- Partssammensatt arbeidsgruppe (2014). Jordbruksarealer med driftsulemper. Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe.
- Partssammensatt arbeidsgruppe (2018). *Utredning av driftsvansketilskudd*.
- Partssammensatt arbeidsgruppe til jordbruksoppjøret (2015). Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbrukspolitikken. Rapport.
- Plan- og bygningsloven (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*: Miljøverndepartementet. LOV 2008-06-27 nr 71.
- Regjeringen (2019). Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030. Hentet 29.6 2020 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ada13c3d769a4c64a0784d0579c092f4/klimaavtale-i-jordbruket.pdf>
- Regjeringen (2025). Jordbruksavtale 2025-2026.
- Renwick, A., Jansson, T., Verburg, P.H., Revoredo-Giha, C., Britz, W., Gocht, A. & McCracken, D. (2013). Policy reform and agricultural land abandonment in the EU. *Land Use Policy*, 30(1), 446-457.
- Riksrevisjonen (2023). Matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet. Dokument 3:4 (2023–2024).
- Rommetvedt, H. (2017). Scandinavian Corporatism in Decline. The Norwegian Political Science Conference, Stavanger, 4-6 January.

Ruralis (2026). *Hvordan bedre bruken av Norges ubenyttede jordbruksarealer (AGRILAND+)*. Hentet 3.3. 2026 fra <https://ruralis.no/prosjekter/agriland-pluss/>

SABIMA (Udatert) Hvorfor er arealendringer et problem?

Sánchez, A.C., Jones, S.K., Purvis, A., Estrada-Carmona, N. & De Palma, A. (2022). Landscape complexity and functional groups moderate the effect of diversified farming on biodiversity: A global meta-analysis. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 332, 107933.

Serikstad, G.L. (Udatert) Landbrukets påvirkning på biologisk mangfold.

Stalsberg, T. (2025). *Samlet om ny landbruksstrategi for Telemark!* Hentet fra <https://www.bondelaget.no/fylkeslag/telemark/nyheter/samlet-om-ny-landbruksstrategi-for-telemark>

Statistisk sentralbyrå (2025). *Statistikk om Arealbruk og arealressurser*. Hentet fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/areal/statistikk/arealbruk-og-arealressurser>

Statistisk sentralbyrå (2026a). *Statistikk om Gardsbruk, jordbruksareal og husdyr*. Hentet fra <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/jordbruk/statistikk/gardsbruk-jordbruksareal-og-husdyr>

Statistisk sentralbyrå (2026b). *Statistikk om Landbrukseiendommer*. Hentet 25.2.2026 fra <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/landbrukseiendommer/statistikk/landbrukseiendommer>

Statsforvalteren i Nordland (2022). Strategisk plan for jordvern i Nordland 2022-2025. Rapport 1/2022.

Statsforvalteren i Nordland (2024). Strategisk plan for jordvern i Nordland 2025-2028. Rapport 2/2024.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2025). *Regionale miljøtilskudd til jordbruket*.

Statsforvalteren i Trøndelag (2023). Kartlegging av kommunenes oppfølging av driveplikten i jordloven – resultat av spørreundersøkelse.

Statsforvalteren i Trøndelag (2025). *Regionalt miljøtilskudd*.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark (2025). *RMP-tilskudd*.

Stokstad, G. (2024). Status og endring i jordbrukslandskapet i Norge. Rapport 10/16/2024. Ås: Nibio.

- Su, G., Okahashi, H. & Chen, L. (2018). Spatial Pattern of Farmland Abandonment in Japan: Identification and Determinants. *Sustainability*, 10(10), 3676.
- Subedi, Y.R., Kristiansen, P. & Cacho, O. (2022). Drivers and consequences of agricultural land abandonment and its reutilisation pathways: A systematic review. *Environmental Development*, 42, 100681.
- Telemark fylkeskommune (2025). Strategi for landbruket i Telemark 2026–2038. Tradisjon og innovasjon. Høringsutkast.
- Tenge, I.M. (2016). Evaluering av Areal- og kulturlandskapstilskuddet. Ås: NIBIO. 2, 102.
- Troms fylkeskommune (2015). Regional landbruksplan for Troms 2014-2025 - «Arktisk landbruk – ei næring med mange muligheter».
- Trøndelag fylke (Udatert). Handlingsplan for landbruket i Trøndelag 2022-2025.
- Turner II, B.L., Meyfroidt, P., Kuemmerle, T., Müller, D. & Roy Chowdhury, R. (2020). Framing the search for a theory of land use. *Journal of Land Use Science*, 15(4), 489-508.
- Ulfeng, H. (2016). *Vestvågøy på jordoffensiven*. Hentet fra <https://www.nibio.no/nyheter/vestvgoy-p-jordoffensiven>
- Ulfeng, H. (2024) Små og spredte jordbruksarealer går ut av drift.
- Ustaoglu, E. & Collier, M.J. (2018). Farmland abandonment in Europe: an overview of drivers, consequences, and assessment of the sustainability implications. *Environmental Reviews*, 26(4), 396-416.
- Valujeva, K., Debernardini, M., Freed, E.K., Nipers, A. & Schulte, R.P.O. (2022). Abandoned farmland: Past failures or future opportunities for Europe's Green Deal? A Baltic case-study. *Environmental Science & Policy*, 128, 175-184.
- van Vliet, J., de Groot, H.L.F., Rietveld, P. & Verburg, P.H. (2015). Manifestations and underlying drivers of agricultural land use change in Europe. *Landscape and Urban Planning*, 133, 24-36.
- Vinje, A. (2025). Mener denne skrenten må dyrkes: – Herregud. Nationen.
- WWF Norge (2026) Truede arter i Norge.

## FORMÅL

RURALIS - Institutt for rural- og regionalforskning skal gjennom fremragende samfunnsvitenskapelig forskning og forskningsbasert utviklingsarbeid gi kunnskap og idéer for allmenheten, privat næringsliv, offentlig virksomhet og FoU-sektoren, og gjennom det bidra til å skape sosiokulturell, økonomisk og økologisk bærekraftig utvikling i og mellom bygd og by.

RURALIS skal være et nasjonalt senter for å utvikle og ta vare på en teoretisk og metodisk grunnleggende forskningskompetanse i flerfaglige bygdestudier, og fungere som et godt synlig knutepunkt for internasjonal ruralsosiologi.



Trondheim (hovedkontor):  
Universitetsenteret Dragvoll  
N-7491 Trondheim  
73 82 01 60

Oslo:  
Pilestredet 17  
N-0164 Oslo  
73 82 01 60

post@ruralis.no  
[ruralis.no](http://ruralis.no)