

Utredning om utviklingen i etterspørselen av midler til bygdenæringsprosjekter



Om rapporten

Utredning om utviklingen i etterspørselen av midler til bygdenæringsprosjekter

Oppdragsgiver

Innovasjon Norge

Prosjektperiode

Oktober 2018 - januar 2019

Prosjektteam

André Flatnes og Bjørn Brastad

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige og Finland. Oxford Research er en del av Oxford-gruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Forord

Denne rapporten inneholder en utredning om utviklingen i etterspørselen etter midler til bygdenæringsprosjekter. Innovasjon Norge observerer at den relative andelen av IBU-midlene som går til tilleggsnæringsnæringer er redusert de senere årene. Samtidig som det fra politisk hold er uttrykt ønske om å støtte opp under sentrale tilleggsnæringer, som for eksempel lokalmatproduksjon og gårdsturisme, ettersom dette innebærer en bedre utnyttelse av gårdsbrukenes ressurser. Innovasjon Norge ønsker derfor kunnskap om mulige årsaker til nedgangen.

Utredningen er gjennomført av André Flatnes og Bjørn Brastad. Gry Elisabeth Monsen har vært ansvarlige for utredningsoppdraget fra oppdragsgivers side. Oxford Research har i tillegg fått god hjelp av Kjell Bruvoll og Astrid Øversveen i Innovasjon Norge. Vi takker for oppdraget og for godt samarbeid.

Kristiansand, 29. januar 2019



André Flatnes
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innhold

1.	Sammendrag og vurdering	5
1.1	Utviklingen i etterspørsel	5
1.2	Mulige forklaringer på utviklingen	5
1.3	Vurdering og anbefalinger	6
2.	Utredningens metode	7
3.	Om virkemiddelet og etterspørselsutviklingen	8
3.1	Om bygdenæring	8
3.2	Virkemiddelets innretting	9
3.3	Utvikling i etterspørsel	11
4.	Mulige forklaringer på utviklingen	16
4.1	Utviklingen i arbeidsmarkedet	16
4.2	Strukturendring i landbruket	16
4.3	Investeringskrav i tradisjonelt landbruk	17
4.4	Markedssituasjonen for tilleggsnæringene	17
4.5	Mobilisering av nye bygdenæringsprosjekter	18
4.6	Etterspørsel etter midler til tilleggsnæringsprosjekter	19
4.7	Regionale variasjoner i leveransen av virkemiddelet	20
4.8	Synspunkter fra tilsagnsmottakere	21

Tabelliste

Tabell 1: Informanter	7
Tabell 2: Tilskudd til bygdenæringsprosjekter fordelt på næring. Tall for 2017, beløp i millioner kroner, andel.	10
Tabell 3: Tilskudd IBU-ordningen, fordelt på tilleggsnæring og tradisjonelt landbruk. Tall for 2010-18, andel.	11
Tabell 4: Tilskudd IBU-ordningen, fordelt på tilleggsnæring og tradisjonelt landbruk. Tall for 2010-18, beløp i millioner kroner.	11
Tabell 5: Søknader til IBU-ordningen, fordelt på tilleggsnæring og tradisjonelt landbruk. Tall for 2010-18, antall saker.	12
Tabell 6: Tilskudd til bygdenæringsprosjekter fordelt på fylke. Tall for 2010 og 2018. Endring i beløp og andel.	13
Tabell 7: Andel av IBU-midlene til tilleggsnæring, fordelt på fylke. Tall for 2010 og 2018. Endring i prosentpoeng.	14
Tabell 8: Antall søknader om bygdenæringsprosjekter fordelt på fylke. Tall for 2010 og 2018. Endring i antall og relativt.	15

1. Sammendrag og vurdering

1.1 UTVIKLINGEN I ETTERSPORSEL

I perioden fra 2010 til 2018 har andelen IBU-midler som har gått til tilleggsnæring blitt redusert. I 2010 gikk 25 prosent av tilskuddsmidlene til tilleggsnæring, mens andelen i 2018 var redusert til 14 prosent av midlene. Det totale budsjettet for IBU-ordningen har økt fra 409 millioner kroner i 2010, til 718 millioner kroner i 2018, en økning på 309 millioner kroner eller 75 prosent. Totalbeløpet til tilleggsnæring økte fra 101,2 millioner kroner i 2010 til 101,6 millioner kroner i 2018, en økning på 0,3 millioner kroner (0,3 prosent). I samme periode økte det samlede tilsagnet til tradisjonelt landbruk fra 308 millioner kroner til 616 millioner kroner, hvilket utgjør en dobling av det samlede tilsagnet. Nedgangen i midler til tilleggsnæring er dermed kun relativ for den aktuelle perioden. Innenfor perioden har det samlede beløpet til tilleggsnæring variert mellom 82 og 102 millioner kroner. Antall søknader om støtte til tilleggsnæring sank fra 522 i 2010 til 363 i 2018, en nedgang på 159 søknader (30 prosent).

Det er betydelige regionale forskjeller i utviklingen i midler til tilleggsnæring fra 2010 til 2018, der enkelte fylker har opplevd sterk nedgang og andre sterk oppgang. Den markerte nedgangen i absolutte tall er begrenset til Rogaland, Sogn og Fjordane, Hordaland og Finnmark

1.2 MULIGE FORKLARINGER PÅ UTVIKLINGEN

Oxford Research mener det er rimelig å anta at årsakene til nedgangen i tildelinger av IBU-midler til tilleggsnæringer er sammensatt, og at kombinasjoner av årsaker i varierende grad er virksomme i ulike deler av landet. Følgende faktorer belyses i utredningen:

Utviklingen i arbeidsmarkedet: Å utvikle egen virksomhet krever betydelige investeringer både økonomisk og tidsmessig, og innebærer også stor risiko, samtidig som avkastningen først kan forventes å inntreffe på noe sikt. Et godt arbeidsmarked, som Norge har hatt de senere årene, vil innebære alternative muligheter for sysselsetting, og vil medføre at færre velger å utvikle egne forretningsidéer.

Strukturendring i landbruket: Strukturendringen og effektiviseringen innen landbruket har medført færre gårdsbruk i drift, og det store flertallet av gårdbrukere som avvikler driften går til sysselsetting utenfor landbruket, og ikke til tilleggsnæring.

Investeringskrav i tradisjonelt landbruk: Fokuset som har vært på lausdriftskravet, økt matproduksjon og effektivitet, har trukket midlene i retning av tradisjonelt landbruk. Kombinert med trenden med nedgang i antall gårdsbruk og større arealer disponert av det enkelte gårdsbruk, tilrettelegger dette for spesialisering og fokus på kjerneoppgaver.

Markedssituasjonen for tilleggsnæringene: Markedet som sådan synes ikke å være en begrensning for utvikling av tilleggsnæring, samtidig som gode markedskanaler er svært avgjørende for å lykkes med å omsette produkter innen lokalmat og gårdsturisme. Innen lokalmat og -drikke har det den senere tiden skjedd en konsolidering av bransjen. Inn på tunet-tilbyderne har i utstrakt grad en utfordrende markedssituasjon, ettersom kommunene til dels er uerfarne og uforutsigbare innkjøpere.

Mobilisering av nye bygdenæringsprosjekter: Innovasjon Norge og Fylkesmannen har en funksjonell arbeidsdeling der Fylkesmannen informerer og stimulerer til satsing på tilleggsnæring, mens Innovasjon Norge følger opp i realiseringen av næringsidéen. Også Innovasjon Norge og andre aktører driver mobiliserende arbeid i sin løpende dialog med landbruksnæringen. Omfanget av den målrettede mobiliseringen av bygdenæringsprosjekter har imidlertid blitt redusert de senere årene, og trekkes frem som en viktig forklaringsfaktor bak nedgangen i IBU-midler til tilleggsnæring.

Etterspørsel etter midler til tilleggsnæringsprosjekter: Det har vært en positiv utvikling i omfanget og profesjonaliteten i bedriftene som driver tilleggsnæring. Denne generelle, positive utviklingen for tilleggsnæringer står i motstrid til nedgangen i etterspørselen. For vestlandsfylkenes del kan det tyde på at årsaken til nedgangen i anvendelse av IBU-midler til tilleggsnæring har en klar sammenheng med målgruppens prioriteringer. Informantene er nokså samstemte i at nedgangen i tilleggsnærings andel av IBU-midlene ikke skyldes et «metningspunkt» for tilleggsnæringer generelt sett, altså at de fleste aktuelle tilsagnsmottakere allerede er mobilisert og det ikke er særlig flere gårdsbruk som ønsker å satse på tilleggsnæring. Oppfatningen er at det finnes et uforløst potensial, og at det handler om å mobilisere dette.

Regionale variasjoner i leveransen av virkemiddelet: Det er noe varierende praksis mellom regionene hva angår prioriteringer mellom næringer og krav til søkere. Prioriteringene kan omhandle balansen mellom tradisjonelt landbruk og tilleggsnæringer, og eventuelt segmenter innen tilleggsnæringer som skal prioriteres. De regionale partnerskapene som Innovasjon Norge deltar i har noe varierende praksis for hvem som anses som støtteberettiget.

1.3 VURDERING OG ANBEFALINGER

Oxford Research mener at omfanget av mobiliseringsarbeidet har stor betydning for tilfanget av søknader om støtte til tilleggsnæringsprosjekter. En eventuell oppgradering av mobiliseringsinnsatsen bør involvere flere aktører, selv om Fylkesmannen har hatt et særlig ansvar denne oppgaven. Også Innovasjon Norge, kompetansenettverkene for lokalmat, etc. har en løpende dialog med målgruppen, og kan potensielt styrke mobiliseringsinnsatsen som del av sin virksomhet. En koordinering av innsatsen i de regionale nettverkene synes uansett hensiktsmessig.

For ysteriene er kvotesystemet benyttet som verktøy for å økt produksjon, ved at volumet av melkekvoten som gårdsbruket selv yster ikke telles med i kvoten som kan produseres. Tilsvarende kvoter finnes ikke for andre landbruksprodukter, og det er usikkert om lignende grep er mulige å ta for å understøtte andre tilleggsnæringer.

Inn på tunet-ordningen fremstår som et tilbud om kan forvente en økende etterspørsel, blant annet på grunn av at befolkningen får en høyere gjennomsnittsalder, ettersom eldre demente er én av gruppene som ordningen orienterer seg mot. Barrieren for dette aktivitetsfeltet har frem til nå i betydelig grad vært knyttet til et sub-optimalt fungerende marked. Leverandørsamarbeid og kompetansedeling kan være strategier for å styrke denne tilleggsnæringer.

2. Utredningens metode

Dokumentgjennomgang, analyse av tilsagnsoversikter fra Innovasjon Norge og intervjuer er benyttet som metode for datainnhenting. Følgende dokumenter er gjennomgått av Oxford Research:

- Årsrapporter for IBU-midlene 2014-17
- Oppdragsbrev til Innovasjon Norge 2018, fra LMD
- Forskrift om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket
- Innovasjon Norges oppdragsgiverrapport for 2017
- Meld. St. 31 (2014-2015) Garden som ressurs - marknaden som mål
- Meld. St. 11 (2016-2017) Endring og utvikling - en fremtidsrettet jordbruksproduksjon
- Ruralis (2018) Trender i norsk landbruk
- Nibio (2017) Utsyn over norsk landbruk
- Næringsutviklingsarbeidet hos Fylkesmennene. Notat 2018.

Det er innhentet data ved å intervju et utvalg sentrale aktører. Totalt ble det gjennomført 13 slike intervjuer. Informantene fremgår av tabell 1. I tillegg ble det gjennomført seks intervjuer med tilsagnsmottakere. I utvelgelsen av disse informantene ble det vektlagt å sikre geografisk spredning og å inkludere ulike typer tilleggsnæringer.

Tabell 1: Informanter

Navn	Institusjon
Kjell Bruvoll	Innovasjon Norge Hovedkontoret
Aart-Dirk van Zanten Magnussen	Innovasjon Norge Rogaland
Tom-Arild Fredriksen	Innovasjon Norge Innlandet
Einar Alme	Innovasjon Norge Buskerud, Telemark og Vestfold
Ole-Andreas Smette	Innovasjon Norge Vestland
Siri Lothe	Landbruks- og matdepartementet
Ingunn Haldorsen Sømme	Fylkesmannen i Vestfold
Eli Munkeby Serigstad	Fylkesmannen i Rogaland
Synnøve Valle	Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Amund Johnsrud, Kari Marte Sjøvik	Norges Bondelag
Jon Petter Løvstad	Norsk Bonde- og småbrukarlag
Bernt Bucher-Johannessen	Hanen
Aud Slettehaug	Kompetansenettverk Vest

Kilde: Oxford Research

3. Om virkemiddelet og etterspørselsutviklingen

Midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket (IBU-midler) er det viktigste økonomiske virkemiddelet til Landbruks- og matdepartementet (LMD) for å nå målet om næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket. Midlene tildeles over statsbudsjettet kapittel 1150 post 50, og stilles til disposisjon for Innovasjon Norge. I 2018 ble det bevilget 634,5 millioner kroner til dette formålet.¹ Beløpet fastsettes som del av jordbruksavtalen. Midlene, med fratrekk for administrasjons- og gjennomføringskostnader, etc., fordeles mellom fylkene basert på en nøkkel fastsatt av LMD. For 2018 ble 591,47 millioner kroner fordelt på fylkene. Midlene skal bidra til utvikling innenfor både det tradisjonelle landbruket og andre landbruksbaserte næringer, og støtter opp under Innovasjon Norges målsettinger om flere gode gründere og flere vekstkraftige bedrifter. I 2018 kom det en særskilt bevilgning fra LMD på 75 millioner kroner, øremerket til tradisjonelt landbruk, som supplerte IBU-midlene.

3.1 OM BYGDENÆRING

Med bygdenæring/tilleggsnæring menes andre produksjoner enn de store etablerte primærproduksjonene som inngår i tradisjonelt landbruk. Videreforedling av produkter fra tradisjonelt landbruk inngår i bygdenæring/tilleggsnæring.

Med tradisjonelt landbruk menes primærproduksjonene innenfor husdyrbruk, jord- og hagebruk. Et utgangspunkt kan være produksjoner som er omfattet av jordbruksavtalen og/eller markedsreguleringen. Av produksjoner som er omfattet av jordbruksavtalen men ikke markedsreguleringen kan nevnes kylling og kalkun som i denne sammenheng regnes som tradisjonelt landbruk, mens kanin, and, gås, hjort og birøkt regnes som tilleggsnæring.

Ruralis gjennomfører en årlig undersøkelse av trender i norsk landbruk, der også forhold knyttet til tilleggsnæring inngår.² I undersøkelsen for 2018 fremgår det at den mest utbredte formen for tilleggsnæring er leiekjøring, slått, brøyting, strøing o.l., som drives av 31 prosent av gårdsbrukene, fulgt av vedproduksjon, biobrensel o.l. (22 prosent) og utleie av jakt- og/eller fiskerettigheter (19 prosent). Dette er typer tilleggsnæring som i liten grad støttes gjennom IBU-ordningen, ettersom aktiviteten ikke krever utvikling av en næringsidé, produktutvikling, ny markedskompetanse, etc. For de typene tilleggsnæring som har størst oppmerksomhet fra Innovasjon Norges side er utbredelsen følgende: Overnatting på eller ved gården (7 prosent), gårdsmat (foredling/salg) (5 prosent), helse og omsorg, avlastning (3 prosent) og opplevelsestilbud, guiding o.l. (reiseliv) (3 prosent).

De viktigste motiverende faktorene for de som driver med tilleggsnæring oppgis å være at det foreligger tilgjengelige ressurser ved gårdsbruket, at man har et ønske om å skape noe og at bruket har behov for tilleggsinntekter. Blant alle gårdsbrukene svarer 16 prosent at de vil øke omfanget av tilleggsnæring i fremtiden, mens 2 prosent svarer at de vil starte opp tilleggsnæring.

¹ Oppdragsbrevet fra LMD til Innovasjon Norge for 2018

² Ruralis (2018) Trender i norsk landbruk

Bygdenæringer er i overvekt en kvinnesyssel, hvilket også tildelingene fra IBU-ordningen reflekterer. Andelen av tilsagnene til bygdenæringer i 2017 som var kvinnerettede var 79 prosent.³ Kvinnerettede tiltak er definert som tiltak som primært har kvinner som målgruppe, gir sysselsetting hovedsakelig til kvinner eller har kvinnelige søkere. Tilsvarende andel for tradisjonelt landbruk var 44 prosent. Den høye andelen kvinnerettede tilsagn til bygdenæringsprosjekter skyldes også delvis en bevisst satsing på kvinnetiltak og et aktivt mobiliseringsarbeid. Aldersmessig er det særlig blant de unge det er interesse for tilleggsnæring, samt for eksempel blant noe eldre, kvinnelige ektefeller av gårdbruker som ønsker å trappe ned yrkesdeltakelsen utenfor gårdsbruket, og i stedet utvikle en tilleggsnæring.

Tilleggsnæringer som støttes gjennom Innovasjon Norge er primært knyttet til lokalmatproduksjon og reiseliv med utgangspunkt i gårdsbruket, samt i noen grad Inn på tunet. Bedriftene innen disse næringene er i all hovedsak små, og ofte sesongbaserte. Over jordbruksavtalen har det de senere årene vært en særskilt satsing innenfor områdene lokalmat og reiseliv, i tillegg til bioenergi.⁴ Både lokalmatproduksjon, reiseliv basert på gårdsbruket og helse- og velferdstilbud tilknyttet gårdsbruket kan betegnes som satsingsområder for LMD og Innovasjon Norge.

Lokalmat er mat- og drikkeprodukter med lokal identitet eller særpreget opphav eller særskilte kvaliteter knyttet til produksjonsmetode, tradisjon eller produkthistorie. Tilleggsnæringen bidrar til verdiskaping, differensiering av næringsstrukturen i distriktene, større matmangfold, styrking av reiselivsnæringen, etc. Lokalmatproduksjon har blitt en viktig tilleggsnæring i landbruket, med økende omsetningstall. Den positive utviklingen er et resultat av satsing fra produsentenes side og støtte gjennom offentlige virkemiddelordninger.

Landbruksbasert reiseliv er reiselivsaktiviteter basert på landbrukets ressurser på landbrukseiendommen og tilknyttet utmark. Også denne tilleggsnæringen har utviklet seg positivt de senere årene, som et resultat av satsingen over jordbruksavtalen, en markedsstyrt utvikling basert på etterspørsel etter autentiske og unike reiselivsprodukter og satsing fra næringsaktørene.

Inn på tunet er tilrettelagte og kvalitetssikrede velferdstjenester på gårdsbruk. Godkjente gårder tilbyr aktiviteter som gir meningsfylt arbeid, mestring, utvikling og trivsel. De viktigste tjenesteområdene for Inn på tunet oppvekst og opplæring, arbeidstrening og rehabilitering, og helse og omsorg knyttet til rus, funksjonshemming og psykisk helse. Kommunene og NAV er sentrale kunder.

3.2 VIRKEMIDDELETS INNRETNING

IBU-midlene skal tilrettelegge for bosetting og sysselsetting i alle deler av landet, ved å støtte opp om verdiskaping og differensiering av landbruksnæringen.⁵ Midlene fordeles regionalt basert på regionale bygdeutviklingsprogrammer. Dette er strategier utarbeidet av det enkelte regionale partnerskap, som består av Fylkesmannen (leder), næringsorganisasjonene i landbruket, fylkeskommunen, Innovasjon

³ Årsrapport for IBU-midlene for 2017, side 8.

⁴ St. Meld. 31 (2014-2015) Garden som ressurs – marknaden som mål, side 8

⁵ Forskrift om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket

Norge, mfl. IBU-ordningen beskrives av informanter som relativt generøs, sett ut fra tilsagnsbeløpene og kravene til prosjektplaner og rapportering.

Det kan gis støtte til fysiske investeringer for tradisjonelt landbruk og tilleggsnæringer, samt etablerer-tilskudd og bedriftsutvikling for tilleggsnæringer. Det kan også gis tilskudd til investeringer i frukt- og bær dyrking og til investeringer i forbindelse med generasjonsskifte. Innen tradisjonelt landbruk er IBU-midlene i stor grad innrettet mot vekst i bedrifter, i samsvar med føringene fra LMD. Innen tilleggsnæringer er midlene innrettet mot både entreprenørskap og vekst i bedrifter. Midlene er ikke øremerket med en bestemt fordeling på henholdsvis tradisjonelt landbruk og tilleggsnæringer.

Midlene kan benyttes til støtte til tilleggsnæringer til gårdsdrift. Virkemiddelet har to komponenter; støtte til idéavklaring og etablering av ny virksomhet, og støtte til investering og utvikling av etablert virksomhet. Både personer og bedrifter kan søke om tilskudd i idéavklaringsfasen, mens kun registrerte foretak kan søke om støtte i etableringsfasen. De støtteberettigede for midler til bedriftsutvikling er eiere av landbrukseiendom eller bedrifter med tilknytning til landbrukseiendommer, samt mindre næringsmiddelbedrifter som samarbeider med primærprodusenter.

Idéavklaringsfasen omfatter aktiviteter som naturlig inngår i avklaring og utvikling av selve forretningsidéen. Det kan være markedsundersøkelser, utarbeidelse av en forretningsplan og planlegging av selve etableringen. Etableringsfasen omfatter utvikling av tjeneste/produkt frem til markedsintroduksjon. Det gis normalt støtte på inntil 300 000,- kroner til hver av disse fasene. Bedriftsutvikling omfatter investeringer i faste anlegg og tilhørende produksjonsutstyr, produktutvikling, kompetanseoppbygging, nettverksbygging, markedsundersøkelser og markedsføring av nye produkter o.l.

Tabellen under viser totalt tilskuddsbeløp og andel av tilsagn til bygdenæringsprosjekter i 2017, fordelt på næringer. Den klart største næringen er «jordbruk og tilknyttede næringer» med 51 prosent av totalt tilskuddsbeløp, foran «produksjon av næringsmidler og drikkevarer» med 19 prosent.

Tabell 2: Tilskudd til bygdenæringsprosjekter fordelt på næring. Tall for 2017, beløp i millioner kroner, andel.

Bransje	Tilskuddsbeløp	Andel
Jordbruk og tilknyttede tjenester	44	51 %
Skogbruk, innlandsfisk og tilknyttede tjenester	1,4	2 %
Produksjon av næringsmidler og drikkevarer	16,1	19 %
Handel med næringsmidler og drikkevarer	1,4	2 %
Trelast og trevarer (ekskl. møbler)	0,8	1 %
Hotell og restaurantvirksomhet	8,8	10 %
Undervisning, helse og sosialtjenester (inkl. Inn på tunet)	2	2 %
Aktivitets- og opplevelsestilbud	5,4	6 %
Andre	5,8	7 %
Totalt	85,7	100 %

Kilde: Innovasjon Norge, årsrapport for IBU-midlene for 2017

IBU-ordningen virker i samspill med øvrige virkemidler i Innovasjon Norges portefølje, men har sin egen innretning (ref. beskrivelsen over), og prosjektene som støttes av IBU-midlene er i liten grad

tilpasset støtte fra andre virkemidler. Den relative nedgangen i tildelinger til tilleggsnæringer kan dermed ikke forklares med at næringsaktørene henvender seg til andre finansieringsmuligheter enn IBU. Utviklingsprogrammet (vekstordning, kompetansevirkemidler, etc.), FRAM Mat og Designprogrammet (nå avvirket) er virkemidler som tangerer IBU-ordningen, og som kan benyttes av de samme næringsaktørene.

3.3 UTVIKLING I ETTERSPØRSEL

I perioden fra 2010 til 2018 har andelen IBU-midler som har gått til tilleggsnæring blitt redusert. I 2010 gikk 25 prosent av tilskuddsmidlene til tilleggsnæring, og de resterende 75 prosent av midlene til fornying av produksjonsanlegg for tradisjonelt landbruk. I 2018 gikk 14 prosent av midlene til tilleggsnæring, en nedgang på elleve prosentpoeng for perioden 2010 til 2018. Andelen midler fordelt på tilleggsnæring og tradisjonelt landbruk fremgår av tabellen under, og viser en klar nedadgående trend for andel midler til tilleggsnæring i perioden.

Tabell 3: Tilskudd IBU-ordningen, fordelt på tilleggsnæring og tradisjonelt landbruk. Tall for 2010-18, andel.

Virkemiddel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Endring 2010-18
Tilleggsnæring	25 %	24 %	19 %	21 %	21 %	17 %	16 %	14 %	14 %	- 11 %
Tradisjonelt landbruk	75 %	76 %	81 %	79 %	79 %	83 %	84 %	86 %	86 %	11 %

Kilde: Innovasjon Norge

Det totale budsjettet for IBU-ordningen har økt fra 409 millioner kroner i 2010, til 718 millioner kroner i 2018, en økning på 309 millioner kroner eller 75 prosent. Totalbeløpet til tilleggsnæring økte fra 101,2 millioner kroner i 2010 til 101,6 millioner kroner i 2018, en økning på 0,3 millioner kroner (0,3 prosent). I samme periode økte det samlede tilsagnet til tradisjonelt landbruk fra 308 millioner kroner til 616 millioner kroner, hvilket utgjør en dobling av det samlede tilsagnet. Nedgangen i midler til tilleggsnæring er dermed kun relativ for den aktuelle perioden. Innenfor perioden har det samlede beløpet til tilleggsnæring variert mellom 82 og 102 millioner kroner. Tilskudd fra IBU-ordningen i absolutte tall, fordelt på tilleggsnæring og tradisjonelt landbruk, fremgår av tabellen under. Tallene for midler til tilleggsnæring viser svingninger i perioden, men ikke en klar nedadgående trend.

Tabell 4: Tilskudd IBU-ordningen, fordelt på tilleggsnæring og tradisjonelt landbruk. Tall for 2010-18, beløp i millioner kroner.

Virkemiddel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Endring 2010-18
Tilleggsnæring	101,2	94,5	82,1	98,7	101,3	91,0	85,6	85,7	101,6	318 094
Tradisjonelt landbruk	308,1	298,5	347,9	382,0	376,1	438,2	458,8	517,2	616,7	308 527 451
Totalt	409,4	393,0	430,1	480,7	477,4	529,2	544,4	602,9	718,3	308 845 545

Kilde: Innovasjon Norge

Avgrensningen mellom tradisjonelt landbruk og tilleggsnæring er ikke klart definert, og det kan forventes å være noen variasjoner mellom Innovasjon Norges distriktskontorer og mellom saksbehandlere hva gjelder registreringen (kodingen) av tilsagn. Det er imidlertid ikke sannsynlig at måten tilsagn

er registrert på kan forklare en såpass stor relativ nedgang. Utviklingen i fordelingen mellom tilleggsnæring og tradisjonelt landbruk gjenspeiler pågangen etter midler fra de to virkeområdene, i henhold til informanter fra Innovasjon Norge.

Saksbehandlerne ved distriktskontorene gir uttrykk for at antallet søknader om støtte til tilleggsnæring har gått betydelig ned. Tabellen under viser antall søknader til IBU-ordningen, fordelt på tilleggsnæring og tradisjonelt landbruk, for årene 2010 til 2018. Totalt antall søknader sank fra 1506 i 2010 til 1206 i 2018, en nedgang på 300 søknader (20 prosent). Antall søknader til tradisjonelt landbruk sank fra 984 i 2010 til 843 i 2018, en nedgang på 141 søknader (14 prosent), mens antall søknader til tilleggsnæring sank fra 522 i 2010 til 363 i 2018, en nedgang på 159 søknader (30 prosent). Gjennomsnittlig tilskudd per sak innen tilleggsnæring er økt fra om lag 225 000,- kroner til om lag 280 000,- kroner i perioden.

Tabell 5: Søknader til IBU-ordningen, fordelt på tilleggsnæring og tradisjonelt landbruk. Tall for 2010-18, antall saker.

Virkemiddel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Endring 2010-18	Endring prosent
Tilleggsnæring	522	482	414	471	453	411	397	381	363	-159	-30
Tradisjonelt landbruk	984	899	948	976	936	846	792	924	843	-141	-14
Totalt	1 506	1 381	1 362	1 447	1 389	1 257	1 189	1 305	1 206	-300	-20

Kilde: Innovasjon Norge

Det er betydelige regionale forskjeller i utviklingen i midler til tilleggsnæring fra 2010 til 2018, der enkelte fylker har opplevd sterk nedgang og andre sterk oppgang. I Rogaland sank samlet beløp til tilleggsnæring fra 12,9 til 2,6 millioner kroner, en nedgang på 10,4 millioner kroner (80 prosent). Den største nedgangen i absolutte tall ellers finner vi ellers i Sogn og Fjordane (6,9 millioner kroner – 64 prosent), Hordaland (3 millioner kroner - 45 prosent) og Finnmark (2,1 millioner – 74 prosent). Vestfold (43 prosent) og Akershus (42 prosent) har en også stor relativ nedgang i midler til tilleggsnæring. På den annen side har Oslo (202 prosent), Aust-Agder (128 prosent) og Østfold (110 prosent) en betydelig relativ økning i midler til tilleggsnæring. Tallene fremgår av tabellen under.

Tabell 6: Tilskudd til bygdenæringsprosjekter fordelt på fylke. Tall for 2010 og 2018. Endring i beløp og andel.

Fylke	Samlet tilsagn 2010	Samlet tilsagn 2018	Endring beløp	Endring prosent
Østfold	2 388 000	5 010 000	2 622 000	110
Akershus	4 511 500	2 622 153	-1 889 347	-42
Oslo	570 750	1 725 000	1 154 250	202
Hedmark	6 536 930	9 394 902	2 857 972	44
Oppland	4 719 500	6 832 843	2 113 343	45
Buskerud	5 526 000	5 185 000	-341 000	-6
Vestfold	3 630 600	2 070 000	-1 560 600	-43
Telemark	3 160 030	5 432 050	2 272 020	72
Aust-Agder	3 207 000	7 303 775	4 096 775	128
Vest-Agder	2 630 000	2 770 000	140 000	5
Rogaland	12 927 000	2 565 000	-10 362 000	-80
Hordaland	6 661 000	3 631 500	-3 029 500	-45
Sogn og Fjordane	10 664 646	3 800 000	-6 864 646	-64
Møre og Romsdal	3 245 400	6 272 500	3 027 100	93
Trøndelag	15 456 357	15 494 500	38 143	0
Nordland	6 288 552	11 390 000	5 101 448	81
Troms	5 936 264	9 183 500	3 247 236	55
Finnmark	2 872 600	742 500	-2 130 100	-74
Totalt	100 932 129	101 425 223	493 094	0

Kilde: Innovasjon Norge

Når det gjelder andelen IBU-midler til tilleggsnæring i det enkelte fylke så har Finnmark den laveste andelen i 2018, med kun 4 prosent av midlene til tilleggsnæring. Deretter følger Rogaland, med 5 prosent av midlene til tilleggsnæring. Rogaland er også det fylket som har hatt størst nedgang i prosentpoeng fra 2010 til 2018. I 2010 gikk 41 prosent av IBU-midlene i fylket til tilleggsnæring, hvilket betyr en nedgang på 36 prosentpoeng i perioden. Innovasjon Norge Rogaland har et måltall på 25 prosent av IBU-midlene til tilleggsnæring, og rapporterer at årsaken til at man ikke når måltallet er lavt tilfang av søknader til tilleggsnæring.

Av de øvrige fylkene er det Sogn og Fjordane (6 prosent), Hordaland (8 prosent) og Vestfold (8 prosent) som ligger lavest hva angår andel av midlene til tilleggsnæring i 2018. Fylkene som bevilger høyest andel midler til tilleggsnæring i 2018 er Oslo (100 prosent), Aust-Agder (33 prosent) og Troms (28 prosent).

Tabell 7: Andel av IBU-midlene til tilleggsnæring, fordelt på fylke. Tall for 2010 og 2018. Endring i prosentpoeng.

Fylke	Andel 2010	Andel 2018	Endring prosentpoeng
Østfold	19 %	21 %	2 %
Akershus	32 %	12 %	-20 %
Oslo	92 %	100 %	8 %
Hedmark	17 %	19 %	2 %
Oppland	22 %	11 %	-11 %
Buskerud	27 %	12 %	-15 %
Vestfold	31 %	8 %	-22 %
Telemark	19 %	20 %	1 %
Aust-Agder	25 %	33 %	9 %
Vest-Agder	20 %	10 %	-10 %
Rogaland	41 %	5 %	-36 %
Hordaland	27 %	8 %	-20 %
Sogn og Fjordane	26 %	6 %	-20 %
Møre og Romsdal	13 %	11 %	-2 %
Trøndelag	24 %	17 %	-7 %
Nordland	25 %	21 %	-4 %
Troms	27 %	28 %	1 %
Finnmark	22 %	4 %	-18 %
Totalt	25 %	14 %	-11 %

Kilde: Innovasjon Norge

Antall søknader om støtte til tilleggsnæringer er som nevnt over redusert med 30 prosent i perioden fra 2010 til 2018. De aller fleste fylkene har hatt en nedgang i antall søknader. Unntaket er Telemark (økning på 10 søknader), Aust-Agder (7), Hedmark (4) og Oslo (1) som hadde flere søknader i 2018 enn i 2010. Størst nedgang i antall søknader hadde Rogaland, som hadde 56 søknader i 2010 og 12 søknader i 2018, en nedgang på 44 søknader (79 prosent).

Størst nedgang i prosent hadde Rogaland, fulgt av Finnmark (69 prosent) og Hordaland (66 prosent). Fra Innovasjon Norge Vestland, som omfatter Hordaland, påpekes det at det også er en endring i type prosjekter som støttes. Det støttes nå i sterkere grad prosjekter for vekst og utvikling av tilleggsnæring, mens det støttes relativt sett færre tidligfaseprosjekter. Årsaker til vridningen er delvis at det kommer færre søknader til idéutvikling og etablering. Det pekes også på at det i Innovasjon Norge generelt sett er økt fokus på oppskalering av etablerte bedrifter. Dermed vektlegges det å gi tilsagn til bedrifter i vekstfasen, samtidig som etablering av nye bedrifter fremdeles er en målsetting.

Antall søknader for alle fylkene i 2010 og 2018, samt endring i absolutte og relative tall, fremgår av tabellen under.

Tabell 8: Antall søknader om bygdenæringsprosjekter fordelt på fylke. Tall for 2010 og 2018. Endring i antall og relativt.

Fylke	Antall søknader 2010	Antall søknader 2018	Endring antall søknader	Endring prosent
Østfold	24	14	-10	-42 %
Akershus	18	11	-7	-39 %
Oslo	4	5	1	25 %
Hedmark	43	47	4	9 %
Oppland	28	27	-1	-4 %
Buskerud	36	19	-17	-47 %
Vestfold	20	14	-6	-30 %
Telemark	14	24	10	71 %
Aust-Agder	19	26	7	37 %
Vest-Agder	24	11	-13	-54 %
Rogaland	56	12	-44	-79 %
Hordaland	41	14	-27	-66 %
Sogn og Fjordane	35	15	-20	-57 %
Møre og Romsdal	17	16	-1	-6 %
Trøndelag	76	59	-17	-22 %
Nordland	28	25	-3	-11 %
Troms	24	19	-5	-21 %
Finnmark	13	4	-9	-69 %
Totalt	520	362	-158	-30 %

Kilde: Innovasjon Norge

Ut fra ambisjonen om å utvikle gårdsbruk og lokalsamfunn med mangfold, slik det fremgår av stortingsmeldingen om vekst og gründerskap innen landbruksbasert næringsutvikling, ville det være ønskelig med en høyere andel av bevilgningen til tilleggsnæringer.

Hovedbildet er at de fleste som søker IBU-midler får innvilget tilsagn om midler. I perioden 2010 til 2017 varierte antallet avslag på søknader fra 89 til 232, og utgjorde mellom 6 prosent og 15 prosent av totalt antall søknader. Avslagsomfanget belyser potensialet i tilfanget av søknader til ordningen, inkludert muligheten og behovet for å selektere.⁶ I Innovasjon Norges oppdragsgiverrapport for 2017 fremgår det at det var en rekordhøy etterspørsel etter IBU-midlene i 2017, men da knyttet til tradisjonelt landbruk. I flere fylker var rammen i realiteten disponert allerede første halvår.⁷

⁶ Årsrapport for IBU-midlene for 2017, side 5.

⁷ Innovasjon Norges oppdragsgiverrapport for 2017, side 420.

4. Mulige forklaringer på utviklingen

Oxford Research mener det er rimelig å anta at årsakene til nedgangen i tildelinger av IBU-midler til tilleggsnæringer er sammensatt, og at kombinasjoner av årsaker i varierende grad er virksomme i ulike deler av landet. Under presenteres ulike forklaringer som utredningen har avdekket.

4.1 UTVIKLINGEN I ARBEIDSMARKEDET

Det er allment akseptert at andelen arbeidsledige har betydning for viljen til å satse på gründervirksomhet. Å utvikle egen virksomhet krever betydelige investeringer både økonomisk og tidsmessig, og innebærer også stor risiko, samtidig som avkastningen først kan forventes å inntreffe på noe sikt. Et godt arbeidsmarked vil innebære alternative muligheter for sysselsetting, og vil medføre at færre velger å utvikle egne forretningsidéer. De ulike virkemidlene innrettet mot tilleggsnæringer har som formål å avlaste risikoen, som både er knyttet til den nye bedriftens overlevelse, og dernest til en akseptabel lønnsomhet for bedriften.

Det norske arbeidsmarkedet har vært godt den seneste tiårsperioden, samtidig som det vil være regionale forskjeller hva gjelder effekten av dette for viljen til å satse på tilleggsnæringer. I områder lokalisert geografisk i stor avstand fra urbane sentra vil denne faktoren ha mindre betydning for satsingen på tilleggsnæringer, ettersom arbeidsmarkedet i området reelt sett vil inneholde begrenset med sysselsettingsmuligheter. Dette observeres blant annet i Buskerud, der det på dette punktet er betydelig forskjell på sør og nord i fylket. Også i Hordaland observeres det at tilleggsnæringene står sterkest i innlandet, mens det er mindre tilleggsnæringer langs kysten og i området rundt Bergen. En del av bildet her er imidlertid at det er flere gårdsbruk i innlandet enn langs kysten.

4.2 STRUKTURENDRING I LANDBRUKET

Antall gårdsbruk har gått ned fra 99 400 i 1989 til 41 200 i 2016. Samtidig blir det gjennomsnittlige jordbruksarealet på de jordbruksbedriftene som er i drift stadig større, fra 147 dekar jordbruksareal per enhet i 1999 til 239 dekar i 2016. Strukturutviklingen i jordbruket kjennetegnes også ved at antall jordbruksbedrifter med husdyr har gått kraftig ned. Trenden er at produksjonen konsentreres om færre jordbruksbedrifter, uten at det samlede produksjonsvolumet går ned. Både teknologisk utvikling og økonomisk tilpasning er årsaker til spesialisering og større enheter innenfor både husdyrhold og planteproduksjon. Landbruket har hatt en vedvarende høy vekst i brutto arbeidsproduktivitet, i gjennomsnitt fire prosent årlig de siste ti årene. Effektivitetsforbedringen tilskrives blant annet forbedret maskinpark og digitalisering av driften.⁸

Strukturendringen og effektiviseringen innen landbruket har medført færre gårdsbruk i drift, og det store flertallet av gårdbrukere som avvikler driften går til sysselsetting utenfor landbruket, og ikke til tilleggsnæringer. Strukturendringen styrker soliditeten i de gjenværende brukene, men representerer samtidig en distriktspolitisk utfordring.

⁸ Nibio (2017) Utsyn over norsk landbruk, side 27

4.3 INVESTERINGSKRAV I TRADISJONELT LANDBRUK

Fokuset som har vært på lausdriftskravet, økt matproduksjon og effektivitet, har trukket midlene i retning av tradisjonelt landbruk.

Stortinget vedtok i 2004 at norsk melke- og storfeproduksjon skal foregå i løsdriftsfjøs, og ikke bås fjøs, innen 2024 (senere delvis utsatt til 2034). Vedtaket er begrunnet med dyrevelferd og bondens arbeidsforhold, og vil kreve en betydelig investering i bygningsmassen. I dag er det 2500 løsdriftsfjøs i norsk melkeproduksjon, mens det er 6150 bås fjøs, det vil si at 70 prosent av melkeprodusentene fremdeles har bås fjøs. Bås fjøsene står i dag for produksjonen av 52 prosent av melkevolumet. Årlig blir det bygd rundt 150 løsdriftsfjøs i Norge. Rogaland, Oppland og Sogn og Fjordane er fylkene som har lavest andel løsdrift i melkeproduksjonen, mens andelen er høyest i Trøndelag og Møre og Romsdal.⁹

Det har de senere årene, etter regjeringsskiftet i 2013, vært et økt fokus på effektivitet i landbrukssektoren. Dette fremgår blant annet av Meld. St. 11 (2016–2017) Endring og utvikling - en fremtidsrettet jordbruksproduksjon. Kombinert med trenden med nedgang i antall gårdsbruk og større arealer disponert av det enkelte gårdsbruk, tilrettelegger dette for spesialisering og fokus på kjerneoppgaver. Rogaland er ett av fylkene som har opplevd stor tilbakegang i anvendelsen av IBU-midler til tilleggsnæringer. I dette fylket har det også vært en særlig stor tilbakegang i antall gårdsbruk. Informantene fra Innovasjon Norge og Fylkesmannen i Rogaland fremholder at det er et sterkt fokus på tradisjonelt landbruk i fylket, på bekostning av tilleggsnæringer, og at fylket kjennetegnes av en stor andel heltidsbønder.

4.4 MARKEDSSITUASJONEN FOR TILLEGGSNÆRINGENE

Produktene som tilbys fra tilleggsnæringer er gjerne av høy prisklasse, og er avhengige av et marked som er villig til å betale for bestemte kvaliteter ved produktet. Både lokalmatprodukter og reiselivsprodukter tilknyttet landbrukssektoren kan betegnes som av høy prisklasse, med et marked som verdsetter andre aspekter, som produktkvalitet, eksklusivitet og særegenhet, ved produktet, samt mangfold i produktutvalget. Det kan tenkes at et slikt marked kan variere over tid, men informantene fremholder at det ikke er grunnlag for å tilskrive nedgangen i andelen IBU-midler til tilleggsnæringer til et fallende marked. For mange av lokalmatprodusentene er begrensningene for bedriften i fremste rekke knyttet til omfanget av produksjonen som det er mulig å levere, og ikke til det å få omsatt varene. Samtidig har det vært en viss konsolidering av markedet og lokalmatbransjen, etter en stor vekst i perioden 2010-15. Særlig gjennom dagligvarebutikker, som er den viktigste salgskanalen for lokalmatprodusenter, har veksten i markedet stoppet opp. Det forventes noe frafall av aktører, der de mest profesjonelle viderefører aktiviteten.

Blant produsentene av lokalmat og -drikke har det skjedd en betydelig konsolidering den senere tiden, hvilket blant annet tilskrives at den samlede produksjonen fra disse aktørene møtte et markedstak. Imidlertid trekkes gårdsysteriene frem som en bransje som den senere tiden har sett et oppsving, både i antall og oppmerksomhet.

⁹ <https://www.bondelaget.no/lausdriftskravet/>

Lokalmatprodusentenes markeder er i stor grad avhengig av markedskanalene som opprettes. Bedriftsnettverkstjenesten har her vært instrumentell i etableringen av produsentnettverk, som har gitt produsentene tyngde innen logistikk-løsninger og etablering av markedskanaler. Fra 2017 er det etablert REKO-ringer (rettferdig konsum), som er direkte kanaler mellom produsenter og kunder. Varer bestilles via internett, og leveres ut fra alle deltakende produsenter samlet på fastsatt tid og sted. Per desember 2018 deltar totalt 450 lokalmatprodusenter i om lag 40 REKO-ringer.¹⁰ Bondens marked rapporteres å være en annen viktig markedskanal for lokalmatprodusentene, men med varierende betydning mellom fylkene. Bondens marked fungerer godt i Hordaland, mens det i Sogn og Fjordane har vært utfordrende å rekruttere et tilstrekkelig antall produsenter.

Inn på tunet-bedrifter rapporteres å møte utfordrende markeds-situasjoner i mange tilfeller, ved at kommunene, som er primærmålgruppen, er uerfarne og til dels uforutsigbare innkjøpere. På dette feltet er det imidlertid store forskjeller mellom kommuner og regioner.

Fra enkelte hold spilles det inn en mulighet for å styrke arbeidet med markedsutvikling, som er et langsiktig og utfordrende arbeid. Omdømmearbeidet på lokalmatområdet skjer i dag særlig under Utviklingsprogrammet, med Matstreif og deltakelse på Grüne Woche som de største prosjektene.

4.5 MOBILISERING AV NYE BYGDENÆRINGSPROSJEKTER

På landbruksområdet har Fylkesmannen en viktig tilretteleggende rolle i å mobilisere til økt utviklingsaktivitet innen både tradisjonelt landbruk og tilleggsnæring.¹¹ Fylkesmannen forvalter utrednings- og tilretteleggingsmidlene (UT-midlene). I jordbruksoppgjøret 2017 ble det lagt til grunn at midlene skal bidra til utvikling og fornying av det tradisjonelle landbruket og til å understøtte utvikling av andre landbruksbaserte næringer gjennom utviklings- og kompetansehevende tiltak, samt mobiliseringstiltak. Midlene skal støtte opp om innledende faser og arbeid knyttet til landbruksbasert næringsutvikling regionalt, og kan gis til organisasjoner, institusjoner, kommuner og ulike former for samarbeidsorgan, hovedsakelig innenfor landbruket.¹²

Innovasjon Norge og Fylkesmannen har en funksjonell arbeidsdeling der Fylkesmannen informerer og stimulerer til satsing på tilleggsnæring, mens Innovasjon Norge kan bistå næringsaktører med å realisere, utvikle og oppskalere den aktuelle næringsidéen. Fylkesmannen kan dermed sies å være inne i en tidligere fase av utviklingen av landbruksbaserte næringer enn Innovasjon Norge. Informantene gir uttrykk for at arbeidsdelingen og samarbeidet for øvrig fungerer godt. Fylkesmennene har gjennomført ulike mobiliseringsinitiativer, men ettersom rammene for UT-midlene er redusert de senere årene er også mobiliseringsarbeidet nedskalert.

Representantene fra Fylkesmennene gir uttrykk for en klar sammenheng mellom mobiliseringsarbeidet i regi av Fylkesmennene og tilfanget av søknader om etablerings- og investeringsprosjekter til Innovasjon Norge. Fylkesmennene mener det kan vises til en rekke eksempler på prosjekter finansiert

¹⁰ <http://www.smabrukarlaget.no/norsk-bonde-og-smabrukarlag/matnyttig/lokalmatringer/aktive-reko-ringer/>

¹¹ I forbindelse med regionreformen legges det opp til endringer i arbeidsdelingen, der fylkeskommunen tildeles nye oppgaver knyttet til IBU-midlene, fra både Fylkesmannen og Innovasjon Norge.

¹² Næringsutviklingsarbeidet hos Fylkesmennene. Notat 2018.

med UT-midler som i ettertid har medført et økt tilfang av søknader til Innovasjon Norges IBU-midler. Det nevnes flere mobiliseringsprosjekter innenfor både bioenergi, storfe- og sauehold, frukt og bær, reiseliv, Inn på tunet og utmarksnærings som i prosjektperioden og i etterkant har medført en økning i investeringer i samme område. Fylkesmennene og Innovasjon Norge gjennomført en kraftfull mobilisering mot tilleggsnærings tidlig på 2000-tallet, som blant annet inkluderte etableringen av Verdskapingsprogrammet for mat. Mobiliseringsarbeidet i tiden etter dette har ikke vært av samme omfang.

Informantene mener det er grunn til å anta at målgruppen er kjent med muligheten for å motta finansiell og kompetansemessig bistand fra Innovasjon Norge og andre aktører i forbindelse med etablering og oppskalering av tilleggsnærings. Detaljene knyttet til de enkelte virkemiddelordninger kan nok være ukjent for dem som ikke selv har benyttet ordningene, men det bør være godt kjent at de sentrale aktørene innen landbrukssektoren støtter opp om utvikling av tilleggsnærings. Det vil imidlertid være en barriere fra å vurdere en slik satsing til å faktisk prioritere et slikt utviklingsarbeid.

En del av mobiliseringsarbeidet skjer gjennom de ulike kompetansetilbudene som er tilgjengelig for landbruksnærings, inkludert de fem kompetansenettverkene for lokalmat. Kompetansenettverkene tilbyr ulike kurs og besøksordning, og opplever at disse tilbudene i enkelte tilfeller fungerer som mobilisering frem mot et IBU-prosjekt. Næringsaktørene går ofte gjennom ulike steg i en modningsprosess frem mot en satsing på tilleggsnærings, der veiledning fra virkemiddelapparatet er av stor betydning. Omfanget av kompetansenettverkenes mobiliseringsarbeid har vært på et stabilt nivå de senere årene.

Også Innovasjon Norge driver proaktivt informasjons- og mobiliseringsarbeid i noen grad. Dette arbeidet kan ta form av informasjonskvelder i bestemte geografiske områder, og der det informeres om Innovasjon Norges totale virkemiddeltilbud, inkludert for tilleggsnærings. Erfaringen er at det i noen utstrekning ses en effekt på søknadstilfanget i etterkant av slike informasjonskvelder, der Fylkesmannen gjerne er en samarbeidspartner.

Flere informanter trekker frem behovet for at Innovasjon Norge arbeider prosessuelt med potensielle næringsaktører, fører en aktiv kundedialog og fungerer som sparringspartner for bedrifter som kan være potensielle mottakere av midler til tilleggsnærings.

4.6 ETTERSPORSEL ETTER MIDLER TIL TILLEGGSNÆRINGSPROSJEKTER

Av årsrapporten for IBU-midlene for 2017 fremgår det at den relative nedgangen i midler til bygdenæringsprosjekter skyldes reduksjon i etterspørsel, og ikke en nedprioritering av tilleggsnærings fra Innovasjon Norges side.

Det har de senere årene vært et vedvarende fokus på å støtte opp om tilleggsnærings fra Innovasjon Norges side. Landbruksfeltet er kjennetegnet av nært samarbeid mellom departement, virkemiddelapparat og næringsorganisasjoner, og satsingen på tilleggsnærings har dermed vært bredt forankret. Til tross for at det er lagt inn betydelige ressurser over flere år, synes det å mangle gode data for omfanget

av tilleggsnæringer (årsverk og omsetning), samt for soliditeten i næringen (lønnsomhet, etc.). Anvendelse av IBU-midlene, Innovasjon Norges bedriftsnettverkstjeneste¹³ (blant landbruksbedrifter) og kompetansetjenestene under Utviklingsprogrammet¹⁴ kan imidlertid tjene som indikasjoner. Anvendelsen av IBU-midler til tilleggsnæringer har gått ned målt som andel av totalrammen og målt som antall tilsagn, mens samlet tilsagnsbeløp til tilleggsnæringsprosjekter har variert fra år til år, uten en klar trend. For de to øvrige virkemidlene er det ikke dokumentert en tydelig endring i etterspørselen etter virkemiddelet.

Informantene har imidlertid en klar oppfatning om at det har vært en positiv utvikling i omfanget og profesjonaliteten i bedriftene som driver tilleggsnæringer. Oppfatningen baseres til dels på totaliteten av enkeltteksempler på suksessfulle bedrifter, og spesialiserte virkemidler som vekstordningen under utviklingsprogrammet og Inn på tunet vurderes som viktige for utviklingen av næringene. Særlig trekkes lokalmatproduksjon frem som en næring som har hatt god utvikling, mens det argumenteres for at landbruksbasert reiseliv har en vei å gå.

Denne generelle, positive utviklingen for tilleggsnæringer står i motstrid til nedgangen i etterspørselen. For vestlandsfylkenes del kan det tyde på at årsaken til nedgangen i anvendelse av IBU-midler til tilleggsnæringer har en klar sammenheng med målgruppens prioriteringer. Gårdsbrukene satser her i stor grad utelukkende på tradisjonelt landbruk, mens andelen som arbeider med tilleggsnæringer er redusert og i dag ligger på et lavt nivå.

Informantene er nokså samstemte i at nedgangen i tilleggsnæringers andel av IBU-midlene ikke skyldes et «metningspunkt» for tilleggsnæringer generelt sett, altså at de fleste aktuelle tilsagnsmottakere allerede er mobilisert og det ikke er særlig flere gårdsbruk som ønsker å satse på tilleggsnæringer. Dette begrunnes fra informantene med at det stadig kommer til nye og yngre personer ved gårdsbrukene. Oppfatningen er at det finnes et uforløst potensial, og at det handler om å mobilisere dette. Samtidig fremholder enkelte at mange av gårdbrukerne som er satsingsvillige når det gjelder bygdenæringer, allerede er involvert i tilleggsnæringer, og disse mener at argumentet om et metningspunkt kan ha noe forklaringskraft. Dette må imidlertid ses i sammenheng med andre forhold, som blant annet at tilleggsnæringerne i betydelig grad er preget av lav lønnsomhet og små og sårbare bedrifter, hvilket medfører at mange initiativer etter hvert avvikles og at det er en stadig utskiftning blant aktørene.

4.7 REGIONALE VARIASJONER I LEVERANSEN AV VIRKEMIDDELET

Det synes å være noe varierende praksis mellom regionene hva angår prioriteringer mellom næringer og krav til søkere. Alle regionene har etablert partnerskap med deltakelse fra virkemiddelaktører og næringsorganisasjoner, som utformer prioriteringer for arbeidet med landbruksnæringer som helhet. Prioriteringene kan omhandle balansen mellom tradisjonelt landbruk og tilleggsnæringer, og eventuelt segmenter innen tilleggsnæringerne som skal prioriteres.

Videreforedling av mat, landbruksbasert reiseliv og Inn på tunet går igjen som satsingsområder i de ulike regionene. Andre satsingsområder som er valgt for ulike regioner er bioenergi, juletreproduksjon,

¹³ Se Oxford Research (2018) Evaluering av bedriftsnettverkstjenesten

¹⁴ Se Oxford Research (2018) Evaluering av kompetansetjenestene under Utviklingsprogrammet

birøkt og urbant landbruk. Enkelte regioner (Nordland, Trøndelag og Møre og Romsdal) har ingen formulerte satsingsområder, og forholder seg til de generelle føringene for virkemiddelet.¹⁵ Gitt lavt søknadstilfang sett i forhold til måltall, vil i praksis prosjektsøknader utenfor satsingsområdene også bli akseptert. Det er dermed ikke grunn til å tro at regionale innsnevring i målgrupper de forholder seg til, medfører begrensninger i søknadstilfanget.

De regionale partnerskapene som Innovasjon Norge deltar i har noe varierende praksis for hvem som anses som støtteberettiget. Blant annet har Hedmark hatt en streng praksis, ved at kun eier av konsekvenspliktig eiendom med aktiv drift eller foretak med rett til produksjonstilskudd har vært ansett som støtteberettiget. Dette utgjør en strengere praksis enn forskriften og nasjonale føringar legger opp til, og kan dermed utelukke potensielle søkere. Nasjonale føringar åpner for at også aktører uten eierskap i landbrukseieendom er støtteberettiget, når prosjektet er nært knyttet til landbrukseieendom og -ressurser. Praksisen i Hedmark har vært konstant over flere år (siden 2013), og kan følgelig ikke være en forklaring på nedgangen i tildelinger til bygdenæring.

Flere av informantene understreker viktigheten av en bred tilnærming til målgruppen, ettersom det ofte vil være ektefelle eller barn av gårdbrukeren som er de som er aktive i utviklingen av tilleggsnæring. Fokuset bør være på at det er ressurser ved gårdsbruket som utnyttes, og i mindre grad på hvem som står bak aktiviteten. Følgelig mener informantene at også personer uten formell tilknytning til gårdsbruket bør være støtteberettiget, dersom aktiviteten er direkte knyttet til et gårdsbruks ressurser. En slik justering av den søknadsberettigede målgruppen har vært praktisert fra 2018, og er tatt inn i regelverket for IBU-ordningen i 2019.

4.8 SYNSPUNKTER FRA TILSAGNSMOTTAKERE

For å få et brukerperspektiv på virkemiddelets innretning og leveranse, samt årsaker til nedgangen i etterspørselen etter midler til bygdenæringsprosjekter, er det gjennomført seks intervjuer med gårdbrukere som har mottatt støtte fra Innovasjon Norge til bygdenæringsprosjekter. Tilsagnene fordeler seg på ulike typer tilleggsnæring og er gitt til mottakere lokalisert i ulike landsdeler. Datamaterialet bidrar med interessante perspektiver, men er ikke egnet til å gi et representativt bilde.

Det gjennomgående bildet blant informantene er at de er rimelig godt fornøyd med hvordan virkemiddelet IBU-midler til tilleggsnæring fungerer. De trekker fram at ordningen er godt tilpasset behovet til målgruppen, at reglene for hva som kan støttes og ikke støttes er rimelig klare, og at støttebeløpet og støtteandelen ligger på et fornuftig nivå. Det er imidlertid mer delte meninger om kravet til søknadene. De som har erfaring som bedriftseiere synes søknadsprosedyren er enkel å forholde seg til, mens de som er uerfarne som gründere synes den er mer krevende. Dette er knyttet til søknadens innhold og form, og de uerfarne etablererne har behov for rådgiving fra Innovasjon Norges om søknadens utforming.

Samtidig som de nye gründerne skulle ha ønsket seg en enklere saksbehandling, er de innforstått med at det er offentlige midler det mottar, og at det dermed er rimelig at en del krav må oppfylle både i

¹⁵ <https://www.innovasjon Norge.no/no/tjenester/landbruk/finansiering-for-landbruket/regionale-prioriteringer-for-landbruksmidler/>

søknadsprosessen og ved rapporteringen. Sett i et slikt lys trekker de fram at prosessen ikke bør forenkles. Det er rimelig at det må legges ned en viss innsats for å få tilgang på offentlige midler, og det signaliserer også at man har tro på utviklingsidéen.

Ut fra deres kjennskap til sin egen kommune og nabokommunene, er informantenes oppfatning at det ikke har skjedd noen vesentlige endringer når det gjelder satsingen på ulike tilleggsnæringsnæringer. Når de blir spurt om hvor etterspørselen etter midler til bygdenæringsprosjekter har gått ned på nasjonalt nivå de senere årene, trekker støttemottakerne fram følgende mulige årsaker.

- Bemanningen på Innovasjon Norges distriktskontorer har blitt noe slanket, hvilket kan ha konsekvenser for måten det arbeides på. Innovasjon Norge har nå muligens noe mindre ressurser til å drive utadrettet og oppsøkende arbeid. En konsekvens av dette kan kanskje være at en får færre søknader?
- I løpet av de seneste årene har reduksjonen i antall gårdsbruk fortsatt. Nedgangen i antall gårdbrukere kan føre til at færre satser på tilleggsnæringer. Blant de gjenværende kan det i tillegg være slik at det blir et sterkere fokus på kjernevirksomheten, noe som vil føre til en relativ nedgang i antallet som satser på tilleggsnæringer. Dette vil også kunne lede til reduksjon i antall søknader.
- De som arbeider med nærings- og landbruksspørsmål i kommunene er svært viktige for å stimulere til og opplyse om muligheter knyttet til tilleggsnæringsaktiviteter. Det oppleves som svært viktig at kommunene er proaktive på dette feltet, men at det er variasjon mellom kommunene i den faktiske rolleutøvelsen. Det kan ha skjedd endringer i graden av proaktivitet fra kommunenes side, noe som kan ha ført til at antall søknader om tilleggsnæringsprosjekter har gått ned.
- Det generelle arbeidsmarkedet er godt, og det er oftere gunstigere inntektsmessig å være ansatt lønnsinntaker. Dette kan føre til at flere velger denne type tilknytning til arbeidsmarkedet. Det er krevende arbeidsmessig å etablere noe nytt, det innebærer risiko og det tar i beste fall tid før investeringen gir avlastning.
- Innenfor landbruket er det krav til løsdrift og et fokus på effektivitet og økt matproduksjon. En konsekvens av dette kan være at enkelte gårdbrukere velger å avvikle driften. Det er kostnadskrevende å følge opp nye krav som etableres. For en gårdbruker som nærmer seg pensjonsalder kan avvikling av driften fortone seg som en mer attraktiv beslutning enn å legge inn de investeringene og den innsatsen som kreves for å oppgradere gårdsbruket.
- Det er mulig Innovasjon Norge kunne markedsført tilbudet sterkere. Samtidig mener informantene at det ikke skal brukes for store ressurser på dette, da det antas å gå på bekostning av midlene som kan deles ut til gårdbrukerne. Midlene bør tildeles de med ambisjoner om å utvikle tilleggsnæringsnæringer og som er avhengig av støtten for å realisere forretningsidéen.



DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Helsinki:
Fredrikinkatu 61a, 6krs.
00100 Helsinki, Suomi
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu

LATVIJA

Baltijas Konsultācijas, SIA
Vīlandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67338804
info@balticconsulting.com
www.balticconsulting.com