

Nasjonale tilretteleggingsmidler innen næringsutvikling og kompetanseheving

Grenseflater til nærliggende ordninger
og utforming av ordningen

Rapport nr. 16/2020
28.02.2020





Rapport:	Nasjonale tilretteleggingsmidler innen næringsutvikling og kompetanseheving
Dato:	28.02.2020
Utgiver:	Landbruksdirektoratet
Kontaktperson:	Hilde Haug Simonhjell
Rapport-nr.:	16/2020
Forsidebilde:	Skyfish.com

Forord

I denne rapporten ser Landbruksdirektoratet på Tilskudd til kompetanseutvikling i landbruket (KIL) og Nasjonale tilretteleggingsmidler (NT) sine grenseflater til ordninger knyttet til nærings- og kompetanseutviklingstiltak i Landbrukets utviklingsfond (LUF). Vi vurderer om grenseflatene er hensiktsmessige og om NT kan utformes på en annen måte for å komplementere andre eksisterende ordninger i LUF. Videre gjør vi vurderinger om hvordan KIL som fra 2020 er inkludert i NT, kan inngå på en formålstjenelig måte i NT framover, og om det er behov for å gjøre endringer i forvaltningen av tilskudd til kursvirksomhet for avløsere, som er en del av KIL.

Innledningsvis i rapporten er det et sammendrag. Deretter kommer en innledning hvor problemstillinger, rapportens avgrensninger, metode og rapportens oppbygning legges fram. Før sammendraget finner du en liste med forkortelser på navn på ordninger som er brukt i rapporten.

Rapporten er utarbeidet etter oppdrag gitt i Jordbruksavtale 2019-2020. Funnene gjengitt i rapporten kan brukes som beslutningsgrunnlag for den videre utformingen av NT-ordningen, og for å se Landbrukets utviklingsfond sine ordninger med grenseflater til hverandre i bedre sammenheng.

Oslo, 28.februar 2020

Innhold

Forord	2
Innhold	3
Akronym	5
Sammendrag	6
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn og oppdrag.....	8
1.2 Organisering og ferdigstillelse	8
1.3 Målet med evalueringen og problemstillinger	8
1.4 Begreper, metode og avgrensinger av ordninger å se på	9
1.5 Rapportens oppbygging	10
2 Tilskudd til kompetanseutvikling i landbruket	12
2.1 KILs retningslinjer fra 2018 ligger til grunn.....	12
2.2 Formål, tilskuddsmottaker og tildelingskriterier	12
2.3 Forvaltning av midlene i Matmerk.....	13
2.4 Forvaltningen i Landbruksdirektoratet	13
2.5 Forvaltning av tilskudd til kursvirksomhet for avløsere.....	13
2.6 Kort historisk om ordningen.....	14
3 Nasjonale tilretteleggingsmidler (NT)	15
3.1 Om ordningen	15
3.2 Forvaltning av ordningen.....	15
4 KIL sine grenseflater mot LUF-ordninger	16
4.1 Tilskudd til rekruttering og kompetanseheving.....	16
4.2 Regionale kompetansenettverk for lokalmat.....	16
4.3 Voksenagronomopplæring (voksenagronomen)	17
4.4 Tilskudd til regionale tilretteleggingstiltak.....	17
4.5 Midler til fjellandbruk	18
4.6 Midler til arktisk landbruk.....	18
4.7 Oppsummering og diskusjon: KILs grenseflater mot ordningene er stort sett hensiktsmessige.....	18
5 NT sine grenseflater mot LUF-ordninger	20
5.1 Tilskudd til regionale tilretteleggingstiltak.....	20
5.2 Midler til fjellandbruk	20
5.3 Midler til arktisk landbruk.....	20
5.4 Utviklingsprogrammet – landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskapning	20
5.5 Midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket	21
5.6 Oppsummering og diskusjon: grenseflatene NT har mot andre LUF-ordninger er stort sett hensiktsmessige	21
6 Den videre utformingen av Nasjonale tilretteleggingsmidler	23
6.1 Videreføre formålet til NT og vurdere om Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk bør inngå i ordningen	23
6.2 Vurdering av hvordan KIL kan inngå i ordningen Nasjonale tilretteleggingsmidler på en hensiktsmessig måte.....	23
7 Konklusjoner og anbefalinger	27

7.1	Anbefaling: videreføre dagens NT-formål.....	27
7.2	Anbefaling: Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk bør inngå i enten NT eller RT	27
7.3	Anbefaling: KIL bør integreres bedre i NT	27
7.4	Anbefaling: tilskudd til kursvirksomhet for avløsere bør lyses ut til alle studieforbund 28	
7.5	Ordninger med grenseflater må ses i sammenheng.....	28
8	Referanseliste	30

Akronym

KIL: Tilskudd til kompetanseutvikling i landbruket

LUF: Landbrukets utviklingsfond

NT: Nasjonale tilretteleggingsmidler

IBU: Midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket

RK: Tilskudd til rekruttering og kompetanseheving

RT: Tilskudd til regionale tilretteleggingstiltak

Utviklingsprogrammet: Utviklingsprogrammet – landbruks- og reindriftbasert vekst og verdiskapning

Sammendrag

Grenseflater mellom ordninger innen nærings- og kompetanseutvikling og videre utforming av ordningen Nasjonale tilretteleggingsmidler

I 2019 ble ordningen Nasjonale tilretteleggingsmidler (NT) opprettet. Tilskudd til kompetanseutvikling i landbruket (KIL) ble lagt inn i den nyopprettede ordningen.

I denne gjennomgangen ser Landbruksdirektoratet på KIL og NTs grenseflater til ordninger for nærings- og kompetanseutviklingstiltak i Landbrukets utviklingsfond (LUF). Dette for å se om grenseflatene er hensiktsmessige og for å vurdere om NT (inkludert KIL) kan utformes på en annen måte for å komplementere de andre ordningene i LUF. Videre vurderes det hvordan KIL kan inngå på en formålstjenelig måte i NT framover, og om det er behov for å gjøre endringer i forvaltningen av tilskudd til kursvirksomhet for avløsere, som er en del av KIL i dag.

Metodiske avgrensninger og begrensninger

Vurderingen av grenseflater i gjennomgangen er gjort på overordnet nivå, basert på tilskuddsordningenes formål og målgrupper. Vi har også vurdert om tilskuddene helt eller delvis kan gå til samme type tiltak, og om de har eller delvis har samme avgrensning mot målgruppe. Vi har på grunn av tidshensyn ikke hatt mulighet til å se på innvilgede prosjekter. Dette ville være svært ressurskrevende. Svakheten med dette er at vi ikke vet i hvor stor grad de tilskuddsordningene vi har vurdert overlapper på tiltaksnivå. I tillegg kan det være overlapp på tiltaksnivå mellom KIL og NT mot tilskuddsordninger vi ikke har sett på, da formålene ikke er overlappende. For å se på overlapp på tiltaksnivå må man gjøre en mer dyptgripende evaluering som vi ikke har hatt kapasitet til innenfor rammene i denne gjennomgangen.

KIL og NTs grenseflater mot andre LUF-ordninger er i hovedsak hensiktsmessige, bortsett fra mot Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk

Grenseflatene som KIL og NT har mot andre LUF-ordninger er i stor grad hensiktsmessige. Unntaket er Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk hvor grenseflatene til NT er mindre formålstjenlige da disse ordningene ikke komplementerer NT. Formålene til Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk kan ivaretas i enten NT eller Tilskudd til regionale tilretteleggingstiltak (RT) ved at det i jordbruksavtalen vises til at fjellandbruk og arktisk landbruk er prioriterte områder.

Det er spesielt to ordninger som er viktige å se i sammenheng med KIL og NT. Det er henholdsvis Tilskudd til rekruttering og kompetanseheving (RK) og RT. KIL og RK har hatt noenlunde hensiktsmessig grenseflate, men har overlappet hverandre noe unødvendig ved at det over KIL har vært mulig å bevilge midler til fylkesavgrensede kompetansetiltak, mens det over RK er mulig å bevilge midler til fylkesoverskridende kompetansetiltak.

Grenseflatene mellom NT og RT er mer hensiktsmessige. Selv om det kan bevilges midler til fylkesoverskridende tiltak i RT, kan det i NT bare bevilges midler til nasjonale eller fylkesoverskridende tiltak. Fordi det kan bevilges midler til fylkesoverskridende tiltak i RT bør ordningene ses godt i sammenheng.

KIL bør integreres inn i NT på en god måte og kompetanseheving bør fortsatt løftes i formålet til NT

For søknadsåret 2020 gjelder *Retningslinjer for forvaltningen av tilskudd til kompetanseutvikling i landbruket* (KIL) dersom det søkes midler om kompetanseheving i NT. At det er egne retningslinjer for kompetansehevingsområdet gjør ordningen mer utfordrende og forvalte og ordningen blir mer utydelig overfor søkerne. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor at KIL inkluderes i NT på en integrert og helhetlig måte framover. Det anbefales én forskrift og ett formål for ordningen. Formålet slik det er nedskrevet i *Retningslinjer for forvaltning av Nasjonale tilretteleggingsmidler* kan videreføres; tilskuddsordningen skal bidra til å tilrettelegge for næringsutvikling og kompetanseheving med mål om styrke verdiskapningen i landbruket.

I KILs retningslinjer har det vært en del spesifiseringer som vi mener har gjort ordningen mindre målrettet og mer utfordrende å forvalte. Vi mener derfor at det ikke bør lages slike spesifiseringer i NT. Vi foreslår videre at kompetansehevede tiltak forstås som videre- og etterutdanningstiltak, altså at det kan søkes midler om utvikling/videreutvikling/utprøving/gjennomføring av kurs som gir formell kompetanse (videreutdanning) og kurs som ikke gir formell kompetanse (etterutdanning). Det bør bare gis tilskudd til gjennomføring av kurs dersom dette er knyttet til et prosjekt hvor formålet først og fremst er utvikling eller videreutvikling av kompetansetilbud.

Tilskudd til kursvirksomhet for avløsere har ligget under KIL-ordningen med egne retningslinjer, men forvaltningspraksisen har ikke vært i tråd med retningslinjene. Ved den videre forvaltningen foreslår vi at tilskuddet lyses ut åpent til alle studieforbund i tråd med dagens retningslinjer.

Ordninger med grenseflater må ses i sammenheng

Gjennomgangen viser at NTs grenseflater mot de andre ordningene stort sett er hensiktsmessige. Det er likevel noe overlapp mellom ordningene, som forvaltes av ulike forvaltningsaktører. Det er derfor viktig å se midlene i sammenheng.

Vi har allerede kommet et godt stykke på vei i arbeidet med å se midlene i sammenheng da Landbruksdirektoratet har fått det nasjonale forvaltningsansvaret for mange ordninger innen næringsutvikling og kompetanseheving over LUF. Dette gjør det mulig for direktoratet å se hvilke prosjekter som blir innvilget over de ulike ordningene. Vi kan videre kontakte de andre forvaltningsaktørene med oversikt over prosjektene som innvilges over NT. Dette vil bidra til at en unngår å innvilge midler til lignende eller overlappende prosjekter og kan se hvordan midlene virker sammen.

Landbruksdirektoratet og Innovasjon Norge jobber for tiden med å få til et tettere samarbeid. De ordningene Innovasjon Norge har innen næringsutvikling og kompetanseheving som har grenseflater mot NT, som vi har sett på, overlapper i liten grad. Det er likevel viktig å se midlene i sammenheng da prosjekter som innvilges over NT kan føre til videre arbeid med bedriftsnettverk, investeringer og bedriftsutvikling, som Innovasjon Norge gir tilskudd til. I slike tilfeller bidrar NT indirekte til næringsutvikling og verdiskapning, mens Innovasjon Norges ordninger bidrar mer direkte til næringsutvikling. I tillegg kan Innovasjon Norge ha ordninger vi ikke har sett på hvor det er overlapp mellom NT og disse ordningene på tiltaksnivå.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og oppdrag

Da Landbruksdirektoratet behandlet søknader om tilskudd til kompetanseutvikling i landbruket (KIL) i søknadsomgangen 2019 erfarte vi at det var noen utfordringer knyttet til KIL-ordningen, både når det handler om utforming og forvaltning av den. I jordbruksoppgjøret 2019 ble det gjort endringer som omfattet KIL-ordningen. Fra 2020 eksisterer ikke KIL som en egen ordning, og KIL skal ivaretas i den nyopprettede tilskuddsordningen, Nasjonale tilretteleggingsmidler (NT). I tillegg ble avtalepartene enige om følgende:

Landbruksdirektoratets erfaringer med forvaltning av KIL-midlene tilsier at det er behov for å se på grenseflatene mot tilstøtende ordninger, inkludert kurs for avløsere og landbruksvikarer (Landbruks- og matdepartementet, 2019a).

1.2 Organisering og ferdigstillelse

I revidert tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet står det:

Inntil 300 000 kroner er satt av til en gjennomgang for å se på grenseflatene mot tilstøtende ordninger, inkludert ordningen med kurs for avløsere og landbruksvikarer (Landbruks- og matdepartementet, 2019b).

Landbruksdirektoratet har valgt å gjennomføre gjennomgangen selv. Det ble nedsatt en referansegruppe bestående av representanter fra jordbruksavtalepartene som har gitt innspill til problemstillingene og til rapportens førsteutkast. Innovasjon Norge har også gitt innspill til rapporten og deltok med en representant på det siste av to referansegruppemøter, der førsteutkastet til rapporten ble gjennomgått. Landbruksdirektoratet står ansvarlig for den ferdige rapporten.

Landbruksdirektoratet fikk frist til å levere rapporten 1.mars, i tide til jordbruksoppjøret 2020.

1.3 Målet med evalueringen og problemstillinger

I denne gjennomgangen vil vi vurdere om grenseflatene KIL har til nærliggende ordninger er hensiktsmessige. Vi vil også kartlegge grenseflatene NT har til nærliggende ordninger, om disse er hensiktsmessige, og eventuelt hvordan NT kan utformes slik at ordningen komplementerer de andre ordningene.

Premisset som ligger til grunn for gjennomgangen, slik vi tolker det, er at KIL skal være en del av NT framover. I spørsmål om hvordan NT skal utformes videre vil vi derfor også se på hvordan KIL kan inngå som en del av NT framover, og om det er behov for å gjøre endringer i forvaltningen av tilskudd til kursvirksomhet for avløsere, som er en del av KIL i dag.

Funnene fra denne gjennomgangen kan brukes som beslutningsgrunnlag for den videre utformingen av NT-ordningen, og for å se Landbrukets utviklingsfond (LUF) sine ordninger med grenseflater til hverandre i bedre sammenheng.

I arbeidet med å etablere ordningen og forberede utlysning har det vært jobbet med hvordan ordningen forholder seg til statstøtteregulverket. Dette er noe Landbruksdirektoratet utreder parallellt, og holder det utenfor vurderingene i denne gjennomgangen.

1.4 Begreper, metode og avgrensinger av ordninger å se på

I det neste underkapitlet vil vi beskrive viktige begreper brukt i gjennomgangen, hvordan vi skal sammenligne KIL og NT mot andre ordninger for å se på grenseflater, og hvordan vi har avgrenset ordninger som skal sammenlignes mot KIL og NT. Helt til slutt beskriver vi svakheter med den metodiske tilnærmingen.

1.4.1 Grenseflater og overlapp

I denne gjennomgangen er det spesielt to begreper som går igjen som er viktige å ha en felles forståelse rundt. Dette er begrepene «grenseflate» og «overlapp». Begrepene henger tett sammen. Det er grenseflater når det i mindre eller større grad er overlapp mellom ordningene. Vi ser på om det er overlapp på følgende punkter:

- 1 *Formål:*
 - a) tilskuddene bidrar eller delvis bidrar til samme mål
 - b) tiltakene som skal bidra til målene er eller er delvis de samme
- 2 *Faglige avgrensninger:* tilskuddene har samme eller delvis samme faglige avgrensninger
- 3 *Målgrupper:*
 - a) tilskuddene har samme eller delvis samme målgruppe
 - b) tilskuddene har samme eller delvis samme geografiske avgrensning på målgruppe
- 4 *Tiltak:* tilskuddene kan eller kan delvis gå til samme type tiltak, og har eller har delvis samme avgrensning på målgruppe

Når vi sammenligner KIL og NT mot nærliggende tilskuddsordninger går vi nærmere inn på i hvor stor grad disse overlapper på de fire punktene ovenfor. Siste punkt er på mange måter en kombinasjon av punkt 1a og 3b. Dersom tilskuddene kan gå til samme tiltak og målgruppe er det større overlapp i ordningene enn om formålet er delvis det samme, men målgruppen er ulik.

Det er viktig å understreke at selv om tilskuddsordninger har grenseflater mot hverandre, så er ikke dette i seg selv et problem. Grenseflatene blir bare et problem dersom tilskuddsordningene blir så overlappende at de ikke komplementerer hverandre på noe vis og blir overflødige. De blir også et problem dersom effektiviteten i den samlede virkemiddelbruken svekkes og/eller forvaltningen ikke har oversikt over viktig overlapp som burde vært unngått.

1.4.2 Avgrensning: grenseflater mot ordninger i Landbrukets utviklingsfond

Vi har valgt å avgrense til å se KIL og NTs grenseflater til ordninger knyttet til nærings- og kompetanseutviklingstiltak i LUF. Det er to grunner til denne avgrensningen. For det første må vi av tidshensyn begrense antall ordninger å se på. For det andre er det mest nærliggende å tro at vi finner flest grenseflater mot andre ordninger knyttet til nærings- og kompetanseutvikling i LUF. LUFs sentrale mål for virkemidler er å legge til rette for flere gründere, flere vekstkraftige bedrifter og innovative næringsmiljøer i landbruket (Landbruks- og matdepartementet, 2019a).

I tabell 1 vises det til virkemidlene i LUF som er mer eller mindre *direkte* knyttet til næringsutvikling- og kompetanseheving, og som dermed kan ha grenseflater til KIL og NT. Tabellen er også en oversikt over hvem som har forvaltningsansvar og hvor store bevilgningene er per tilskuddsordning.

Tabell 1: Virkemidler under LUF knyttet til landbruksbasert nærings- og kompetanseutvikling, 2020

Ordning	Aktør (nasjonalt)	Aktør (regionalt)	Bevilgning 2020
Midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket (IBU)	Innovasjon Norge	Innovasjon Norge	634,5 mill. kroner
Utviklingsprogrammet – landbruks – og reindriftsbasert vekst og verdiskapning	Innovasjon Norge	Innovasjon Norge	92 mill. kroner (99,5 mill. kroner inkludert RUF)
Nasjonale tilretteleggingsmidler	Landbruksdirektoratet		8 mill. kroner
Regionale tilretteleggingsmidler	Landbruksdirektoratet	Fylkeskommunen	48 mill. kroner
Tilskudd til rekruttering og kompetanseheving	Landbruksdirektoratet	Fylkeskommunen	14 mill. kroner
Regionale kompetansenettverk for lokalmat	Landbruksdirektoratet (fra 2020)	5 fylkeskommuner fra 2020 ¹	14 mill. kroner
Nasjonal modell for voksenagronomen	Landbruks – og matdepartementet		17 mill. kroner
Midler til arktisk landbruk	Landbruks- og matdepartementet	Fylkesmannen i Troms og Finnmark	4 mill. kroner
Midler til fjellandbruk	Landbruks- og matdepartementet	Fylkesmannen i Trøndelag	4 mill. kroner

1.4.3 Svakheter ved den metodiske tilnærmingen

Denne evalueringen bygger på sekundære data slik som stortingsproposisjoner, forskrifter, publiserte notater og tildelingsbrev. Disse dataene danner grunnlaget for analysene hvor KIL og NT sammenlignes med ordningene i tabell 1.

Det er spesielt en svakhet med den metodiske tilnærmingen som vi mener det er viktig å peke på. Dette er knyttet til spørsmålet om det er overlapp mellom ordningene på tiltaksnivå; kan tilskuddene gå til eller delvis gå til samme type tiltak med samme geografisk avgrenset målgruppe? Vi har sett på noen innvilgede prosjekter over de ulike ordningene, men har ikke hatt en systematisk gjennomgang av prosjekter som er innvilget. Årsaken til dette er at det er ulike aktører som forvalter ordningene og det er svært ressurskrevende å hente inn prosjektinformasjon på en slik måte at de enkelt kan sammenlignes på tvers av ordninger og etater. Vi etterspurte en del informasjon fra noen fylkeskommuner og fylkesmannsembeter når det gjelder Tilskudd til rekruttering og kompetanseheving og Regionale tilretteleggingsmidler, men fikk ikke all informasjonen vi trengte for å foreta en systematisk analyse. Svakheten ved dette er at vi ikke vet i hvor stor grad det er overlapp på tiltaksnivå. I tillegg kan det være overlapp på tilskuddsnivå mellom KIL og NT mot tilskuddsordninger vi ikke har sett på, da formålene ikke er overlappende. Dette er det tatt høyde for i våre forslag til hvordan forvaltningen kan jobbe for å hindre at overlappende eller like tiltak støttes over de ulike ordningene.

1.5 Rapportens oppbygging

I **kapittel 2** gis det én beskrivelse av KIL-ordningen. Vi ser på formålet til ordningen, målgruppe, tilskuddsmottakere og tildelingskriterier. Videre gis det en beskrivelse av hvordan ordningen ble forvaltet i Matmerk og hvordan den ble forvaltet i Landbruksdirektoratet, før den ble lagt inn under NT. Kapitlet avsluttes med en kort gjennomgang av ordningens historie og relevante utredninger som er gjort tidligere.

¹ Rogaland fylkeskommune, Viken fylkeskommune, Vestland fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune og Troms og Finnmark fylkeskommune.

Kapittel 3 tar for seg utformingen av NT, hvor KIL fra 2020 inngår.

I **kapittel 4** ser vi på KILs grenseflater mot relevante LUF-ordninger.

Kapittel 5 beskriver NT sine grenseflater mot andre LUF-ordninger.

I **kapittel 6** gjør vi vurderinger om hvordan NT kan utformes videre, med spesielt fokus på hvordan KIL kan inngå i NT på en hensiktsmessig måte og den videre forvaltningen av tilskudd til kursvirksomhet for avløsere og landbruksvikarer.

I **kapittel 7** foreligger våre konklusjoner og anbefalinger.

2 Tilskudd til kompetanseutvikling i landbruket

I dette kapitlet beskriver vi KIL-ordningen og ser på formål, tildelingskriterier og målgruppen for ordningen. Videre gis det en beskrivelse av hvordan ordningen ble forvaltet i Matmerk og hvordan den ble forvaltet i Landbruksdirektoratet, før den ble lagt innunder NT. Kapitlet avsluttes med en kort gjennomgang av ordningens historie og relevante utredninger som er gjort tidligere.

2.1 KILs retningslinjer fra 2018 ligger til grunn

Før vi går videre med å beskrive KIL sitt formål, hvem som er tilskuddsmottakere og målgruppe, og viktige tildelingskriterier, er det viktig å identifisere hvilken versjon av retningslinjene som ligger til grunn i denne gjennomgangen.

Matmerk forvaltet KIL fra 1. januar 2007 og fram til 1. januar 2019. 1. januar 2019 overtok Landbruksdirektoratet forvaltningen. Retningslinjene som gjaldt da Matmerk forvaltet ordningen ble fastsatt 2. desember 2013. I forkant av at Landbruksdirektoratet overtok forvaltningen måtte retningslinjene revideres for å få fram endringen i forvaltningsansvar. Fra 29. oktober 2018 gjaldt derfor nye retningslinjer. Disse retningslinjene var i stor grad like som retningslinjene som gjaldt fra 2. desember 2013. Hverken formål, tilskuddsmottakere eller tildelingskriterier ble endret.

13. desember 2019 ble retningslinjene oppdatert igjen, i hovedsak for å harmonisere retningslinjene med retningslinjene for NT. I denne siste endringen ble støtte grad og formål endret. Endringen av formålet har gjort en avgrensning i hvilke prosjekter man kan få støtte for i søknadsomgangen 2020. Endringen var knyttet til formålet:

Midlene fra KIL-programmet skal bidra til kompetanseutvikling for yrkesutøvere innen primærlandbruket eller innenfor andre næringer i tilknytning til landbruket, gjennom utvikling av nasjonale eller fylkesoverskridende kompetansetilbud med utgangspunkt i næringens behov.

Poenget i denne omgang er at i denne gjennomgangen er det retningslinjene for 29. oktober 2018 som gjelder. Gjennomgangen ble bestilt i jordbruksoppgjøret 2019-2020, og vi mener derfor det er naturlig å se på hvilke grenseflater KIL hadde mot andre ordninger på tidspunktet gjennomgangen ble bestilt. Retningslinjene som ble vedtatt 13. desember 2019 gjelder ikke før søknadsomgangen 2020. Utgangspunktet må derfor være retningslinjene av 29. oktober 2018 (og den tidligere versjonen som er lik). Det er disse retningslinjene som lå til grunn for saksbehandlingen av tidligere søknader, og som danner sammenligningsgrunnlaget når vi skal se på grenseflatene KIL har hatt til andre ordninger.

2.2 Formål, tilskuddsmottaker og tildelingskriterier

Følgende står om formålet til KIL i *Retningslinjer for forvaltningen av tilskudd til kompetanseutvikling i landbruket (fastsatt av LMD 29. oktober 2018)*:

Midlene fra KIL-programmet skal bidra til kompetanseutvikling for yrkesutøvere innen primærlandbruket eller innenfor andre næringer i tilknytning til landbruket, gjennom utvikling av kompetansetilbud med utgangspunkt i næringens behov.

KIL-midler kan også gis som tilskudd til kursvirksomhet for avløsere og landbruksvikarer. Dette skal bidra til å sikre tilgangen på kvalifiserte avløsere gjennom å stimulere til gjennomføring av kortvarige og fagorienterte kurs.

Det kan gis tilskudd til utdanningsinstitusjoner og organisasjoner som driver faglig eller økonomisk aktivitet overfor målgruppene.

Det er flere tildelingskriterier som legges til grunn ved vurdering av søknadene. Det viktigste er at prosjekter som har potensial til å bli et tilbud til en stor del av produsentene innen den aktuelle produksjonen, vil bli prioritert. Videre vurderes søknadene og settes opp mot hverandre etter følgende kriterier (Landbruks- og matdepartementet, 2018b):

- tilbudet gir betydelig faglig og/eller økonomisk nytteverdi for yrkesutøverne
- det blir ansett som viktig at tilbudene gir formell kompetanse på videregående nivå eller høyere, men det er i særskilte tilfeller anledning til å støtte tilbud som ikke gir slik kompetanse
- videreføring og bruk av det utviklede tilbudet
- plan for å gjøre tilbudet tilgjengelig i hele/aktuelle deler av landet
- samarbeid om utvikling, utprøving og videreføring av tilbudet
- lokal/regional medfinansiering
- lærings- og overføringsverdi
- tilbud innenfor områdene Landbruksdirektoratet har vedtatt å prioritere det aktuelle året

I KIL-retningslinjene står det også spesifisert at midlene kan gis som tilskudd til kursvirksomhet for avløsere og landbruksvikarer. Dette skal bidra til å sikre tilgangen på kvalifiserte avløsere gjennom å stimulere til gjennomføring av kortvarige og fagorienterte kurs.

Det er egne retningslinjer for tilskudd til kursvirksomhet for avløsere. I *Retningslinjer om tilskudd til kursvirksomhet for avløsere* står det i punkt 1 «Formål» at ordningen skal bidra til å sikre tilgangen på kvalifiserte avløsere gjennom å stimulere til gjennomføring av kortvarige og fagorienterte kurs. I punkt 3 «vilkår» står det at det bare kan gis tilskudd til kurs arrangert av studieforbund som er godkjent etter voksenopplæringsloven og at kursene skal arrangeres i samarbeid med avløserlagene. Det er altså studieforbundene som kan sende søknad. Videre utbetaler studieforbundene tilskudd til kursarrangørene, jf. punkt 10 «utbetaling».

2.3 Forvaltning av midlene i Matmerk

Matmerk forvaltet ordningen fra 2007 til desember 2018. I Matmerk ble midlene lyst ut en gang i året og tre instanser var involvert i søknadsprosessen: styret i Matmerk, Faggruppe KIL og sekretariatet i Matmerk.

Faggruppe KIL bestod av representanter fra jordbruksavtalepartene. I tillegg stilte Landbruks- og matdepartementet med en observatør. Deres oppgave bestod i å foreslå faglige prioriteringer til utlysningsteksten, som ble lyst ut hver høst, i tillegg til å foreslå innstilling av søknader. Styret i Matmerk vedtok utlysningstekst og fattet vedtak.

Sekretariatet for Faggruppe KIL og styret i Matmerk var lagt på saksbehandlernivå i Matmerk. Oppgavene til sekretariatet var å holde oversikt over budsjett og regnskap, forberede saksdokumenter til Faggruppe KIL og styret i Matmerk, samt legge ut kunngjøringer, sende ut vedtaksbrev, følge opp prosjekter, rapportering til LMD og klager. Om klager skulle tas til følge eller ikke ble også vurdert i Matmerk sitt styre før det ble oversendt LMD.

2.4 Forvaltningen i Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet forvaltet ordningen i 2019 og i ett år før KIL ble lagt innunder NT. I 2019 ble midlene lyst ut én gang. Vedtaksmyndighet var Landbruksdirektoratet. I forkant av at Landbruksdirektoratet la ut utlysningstekst, fikk vi innspill til faglige prioriteringer fra representanter fra avtalepartene. Da søknadene kom inn ga avtalepartene innspill på søknadenes relevans og nytteverdi.

Landbruksdirektoratet innlemmet ordningen i sitt elektroniske søknads- og saksbehandlingssystem. Søkerne søkte via Altinn og søknadene kom inn i Agros. Søknadsbehandling, vedtaksbrev og mye av oppfølgingen foregår i Agros, og Agros har også oversikt over ubrukte midler i ordningen.

2.5 Forvaltning av tilskudd til kursvirksomhet for avløsere

Tilskudd til kursvirksomhet for avløsere har fra 2014 blitt utbetalt Studieforbundet Næring og Samfunn. Matmerk kunngjorde ikke midlene overfor andre studieforbund. Studieforbundet Næring og Samfunn sendte årlig inn søknad til Matmerk med samme søknadsfrist som de andre søkerne av KIL-midler (vanligvis rundt 15. desember). Studieforbundet mottok vedtaksbrev på samme måte som de andre KIL-

søkerne. Hvert år i mars mottok Matmerk rapportering, hvorpå de utbetalte midlene ved rapportgodkjenning.

Etter at studieforbundet mottok tilskuddsbrevet kunngjorde de midlene på sine egne nettsider og sendte e-post til tidligere kursarrangører (inkl. «Norske landbrukstjenester») med informasjon om midlene.

Studieforbundet forvaltet midlene til avløserkurs etter samme tilskudsregler som i *Voksenopplæringsloven* og etter retningslinjene for midlene. Studieforbundet håndterte og innvilget søknader fra kursarrangører fortløpende gjennom året. Søknadene gjaldt kurs for inneværende år. Det var omtrent 30 søknader per år. Søknader ble håndtert i fagsystemet «KursAvløserAdmin».

Kursarrangør kunne velge mellom tre ulike studieplaner ved innsending av søknad: studietur for avløsere, kurs for avløsere og landbruksvikarer eller avløseradministrasjon (dvs. kurs i administrasjon av avløserlag). Midler til avløseradministrasjon er det vanligvis «Norske landbrukstjenester» som søker om. Studieforbundet avventer med å innvilge denne søknaden til slutten av året når de ser om det er igjen penger fra KIL-tilskuddet. Årsaken til denne praksisen er at retningslinjene sier at midlene skal gå til praktiske kurs.

Når det gjelder tilskudd til kursvirksomhet for avløsere, har Landbruksdirektoratet forvaltet dette på relativ lik måte som Matmerk. Studieforbundet har på sin side fortsatt med samme praksis som beskrevet ovenfor. Imidlertid mener Landbruksdirektoratet at tilskuddet enten må lyses ut til alle studieforbund, jf. *Retningslinjer om tilskudd til kursvirksomhet for avløsere* punkt 5, siste ledd der det står at midlene skal kunngjøres, ellers så må tilskuddet øremerkes Studieforbund Næring og samfunn. Vi har avventet å gjøre/foreslå endringer på dette, til gjennomgangen er ferdigstilt. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 6.2.3.

2.6 Kort historisk om ordningen

KIL ble opprettet som Kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket over LUF i 2001. Først ble det opprettet som en prøveordning. Etter en evaluering i 2003 ble det besluttet at ordningen skulle videreføres. Fram til 2007 var Landbruksdirektoratet (tidligere Statens landbruksforvaltning) sekretariat for Styret for kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket.

I 2007 overtok Matmerk forvaltningsansvaret for KIL. Grunnen til at midlene ble overført var for å bedre kunne trekke vekslser på synergieffektene ved å ha ordningen i samme organisasjon som Kvalitetssystem i landbruket (KSL) (Landbrukets utredningskontor, 2012).

I 2012 evaluerte Landbrukets utredningskontor ordningen etter oppdrag fra Matmerk. I rapporten trakk de fram hvilke typer prosjekter om var velykkede og ikke, samt kom med forslag til endringer. Relevant for dagens gjennomgang var at de foreslo tiltak til bedre samordning mellom tilstøtende tilskuddsordninger. På dette området mente de at det burde holdes et årlig seminar eller konferanser hvor planer og prioriteringer på ulike ordninger utveksles. De mente også at en burde trekke tydeligere grenser mellom ansvarsområder til de ulike ordningene (Landbrukets utredningskontor, 2012).

3 Nasjonale tilretteleggingsmidler (NT)

Nedenfor følger en kort beskrivelse over hvordan NT er utformet og skal forvaltes i 2020. Denne gjennomgangen skal si noe om hvordan NT kan utformes og forvaltes videre, og retningslinjene som er laget for forvaltningen av NT i 2020 er laget med tanke på at dette er et overgangså.

3.1 Om ordningen

Formålet med NT, ifølge Stortingsprop 120S (2019-2020) er å

...støtte opp om nasjonale eller fylkesoverskridende tilretteleggingsprosjekter innen næringsutvikling og kompetanseheving, for å styrke verdiskapingen i landbruket.

NT består av to deler: tilskudd til tilretteleggingstiltak innen næringsutvikling og tilskudd til tilretteleggingstiltak innen kompetanseheving. Dette er i *Retningslinjer for forvaltning av Nasjonale tilretteleggingsmidler* delt i to ulike punkter. I punkt 3 «Tilskudd til tilretteleggingstiltak innen næringsutvikling» står det i første ledd:

Det kan gis tilskudd til nasjonale eller fylkesoverskridende tilretteleggingstiltak innen næringsutvikling med mål om å styrke verdiskapingen i landbruket

I punkt 4 «Tilskudd til tilretteleggingstiltak innen kompetanseheving» framgår det,

Det kan gis tilskudd til nasjonale eller fylkesoverskridende tilretteleggingstiltak innen kompetanseheving med mål om å styrke verdiskapingen i landbruket.

I dette punktet er det spesifisert at for tilskudd til utvikling av kompetansetilbud gjelder også KIL-retningslinjene og Retningslinjer om tilskudd til kursvirksomhet for avløsere.

I KIL-retningslinjene er det også formulert tildelingskriterier. Slike tildelingskriterier er ikke laget for NT for øvrig da det har vært ønskelig å avvete utfall av denne gjennomgangen. Vi kommer for øvrig tilbake til om det bør lages tildelingskriterier i NT når vi i kapittel 6 når vi skal se på den videre utformingen av ordningen.

Det står i Prop. 120 S (2019-2020) at NT-midlene må ses i sammenheng med bedriftsrettede virkemidler innen næringsutvikling forvaltet av Innovasjon Norge, samt regionale tilretteleggingsmidler innen næringsmidler og kompetanseheving. Dette handler i stor grad om at NT har grenseflater mot disse ordningene. I kapittel 5 kommer vi tilbake til i hvor stor grad NT overlapper med ordningene og hvilke tiltak som gjøres for å se ordningene i bedre sammenheng.

3.2 Forvaltning av ordningen

NT forvaltes i år på tilnærmet samme måte som KIL ble forvaltet i 2019. Midlene var planlagt utlyst i februar 2020, men dette er noe utsatt da det må avklares hvorvidt ordningen faller inn under landbruksunntaket i EØS-avtalen, eller om den omfattes av statsstøttereguleringen, og i så fall hvordan dette kan håndteres.

Landbruksdirektoratet er vedtaksmyndighet, og avtalepartene ga i forkant innspill til utlysningstekst og vil gi innspill på søknadens relevans og nytteverdi.

KIL-ordningen er som beskrevet lagt inn i NT-ordningen og det skal lyses ut KIL-midler i samme utlysning. Dersom det kommer inn søknad om tilskudd til utvikling av kompetansetilbud må denne svare til KILs formål og retningslinjer. Det vil i utlysningen ikke bli øremerket midler spesifikt til utvikling av kompetansetilbud, etter ønske fra avtalepartene.

4 KIL sine grenseflater mot LUF-ordninger

I dette kapitlet skal vi se nærmere på KIL sine grenseflater til LUF-ordninger og se i hvor stor grad ordningene overlapper, og om grenseflatene er hensiktsmessige.

4.1 Tilskudd til rekruttering og kompetanseheving

Tilskudd til rekruttering og kompetanseheving (RK) og tilskudd til regionale tilretteleggingstiltak (RT) har felles formål nedfelt i felles forskrift:

Tilskuddsordningene skal legge til rette for regional næringsutvikling, rekruttering og kompetanseheving med mål om å styrke verdiskapningen i landbruket (Forskrift om regionale tilskudd, 2020)

Videre står det spesifisert for RK i § 4 at det kan gis tilskudd til tiltak som bidrar til rekruttering og kompetanseheving hos næringsutøvere. På formålsnivå overlapper KIL med andre ord i en del grad med RK. For begge ordningene kan det tildeles tilskudd til kompetanseheving av næringsutøvere.

En forskjell mellom de to ordningene er at RK kan bevilge midler til rekrutteringstiltak, det kan ikke KIL. En annen forskjell er at KIL-midlene spesifikt skal gå til utvikling/videreutvikling av kompetansetilbud. Spesifiseringen med utvikling/videreutvikling av kompetansetilbud er ikke gitt i RK; her kan midlene gå til bredere kompetansehevingstiltak. Eksempelvis ble det i Agder-fylkene i 2017 og 2018 blant annet tildelt midler over RK til markdag og studietur.

KIL og RK har delvis samme geografiske avgrensning på målgruppe. KIL forvaltes nasjonalt og det står i retningslinjene at prosjekter som har potensial til å bli et tilbud til en stor del av produsentene innen den aktuelle produksjonen, vil bli prioritert. Det er likevel ingen formell avgrensning mot å innvilge fylkesavgrensede tiltak. Det ble for eksempel innvilget tilskudd til et fylkesavgrenset tiltak i 2017 til Mo og Øyrane videregående skule. Deres prosjekt går ut på å bygge opp et kompetansesenter for landbrukssertifisering hvor det skal tilbys kurs på områder hvor det er krav om godkjenning eller sertifisering. Målgruppen for dette prosjektet er bønder, gartnere og/eller skogbrukere og deres ansatte i Sogn og Fjordane.

RK forvaltes regionalt av fylkeskommunene. Målgruppene i RK er derfor i utgangspunktet mer geografisk avgrenset enn i KIL, men det er ingenting i regelverket som utelukker at midlene kan bevilges til fylkesoverskridende prosjekter. Eksempelvis bevilget Nordland Fylkeskommune tilskudd til Sortland Videregående skole i 2017 for å utvikle og tilby arktiske kurspakker innen sauekontrollen, beite og bruk av utmark, samt sykdom hos sau. Disse kurspakkene vil være relevante for alle som driver med arktisk sauehold, altså på tvers av de nordligste fylkene.

KIL og RK overlapper altså i noe grad da begge ordningene kan bevilge midler til prosjekter hvor kompetansetilbud skal utvikles, videreutvikles og/eller utprøves. Begge ordninger kan bevilge midler til fylkesoverskridende og fylkesavgrensede prosjekter. En nyansering er at KIL-prosjekter, som har potensiale til å bli et tilbud til en stor del av produsentene innen den aktuelle produksjonen, skal prioriteres. Det tilsier at det ikke burde forekomme så ofte at KIL innvilger til fylkesavgrensede prosjekter, dersom disse ikke har potensiale til å bli et tilbud til en større andel produsenter. Dette vil imidlertid påvirkes av antall og kvalitet på søknader som kommer inn. Motsatt kan det være at det tildeles RK-midler til fylkesoverskridende prosjekter i den grad det kommer inn slike søknader og fylkene mener prosjektene er viktige.

4.2 Regionale kompetansenettverk for lokalmat

Formålet med ordningen med kompetansenettverk for lokalmat er å øke verdiskapningen hos primærprodusenter og mindre næringsmiddelbedrifter som har mål om å utvikle, foredle og selge kvalitetsprodukter basert på lokale råvarer, og reiselivsbedrifter som har utviklingsprosjekter med lokalmatprodusenter. Målgruppen for ordningen er små matbedrifter med inntil 10 ansatte (Landbruks- og matdepartementet, 2019a). De kompetansehevende tiltakene rettes mot små matbedrifter og

kompetansenettverk innenfor matfaglig kurs og kompetanse, besøksordning og markedsmessig kompetanse.

Driften av kompetansenettverkene er lagt til fem regionale aktører rundt om i landet. Forvaltningsansvaret av disse lå hos Innovasjon Norge fram til desember 2019. I 2020 ble forvaltningen lagt til fem fylkeskommuner². Det nasjonale forvaltningsansvaret ligger hos Landbruksdirektoratet.

Både Regionale kompetansenettverk for lokalmat og KIL har kompetanseheving som formål, men Regionale kompetansenettverk for lokalmat har en mer spesifikk målgruppe, og har i tillegg en faglig avgrensning som KIL ikke har; ordningen skal bidra til matfaglig og markedsmessig kompetanse. I Regionale kompetansenettverk for lokal mat lyses heller ikke midlene ut. Det er kompetansenettverkene selv som sørger for å skaffe kursholdere og i tillegg er det en egen besøksordning.

KIL kan bevilge midler til kompetansehevingstiltak innen matfaglig og markedsmessig kompetanse selv om målgruppen ikke er den samme som for Regionale kompetansenettverk for lokalmat. Eksempelvis bevilget KIL midler til et prosjekt om hvordan gartnerbedrifter kan få økt oppmerksomhet på nett. Norsk Gartnerforbund var søker og fikk innvilget midler til dette prosjektet med tittelen «Oppmerksomhet på nett – hvordan kan gartnerbedriften din bli mer digitalt synlig og hva gjør du når journalisten ringer?». En gjennomgang av titler på innvilgede KIL-prosjekter siden 2016 viser imidlertid at det er få prosjekter knyttet til matfaglig og markedsmessig kompetanse, så det virker å være lite overlapp på prosjektnivå.

4.3 Voksenagronomopplæring (voksenagronomen)

I 2017 ble jordbruksavtalepartene enige om å etablere en nasjonal modell for voksenagronomen. Etablering og drift av voksenagronomen skjer i fylkeskommunal regi og det faglige innholdet omfatter programfag Vg2 landbruk og gartner og Vg3 landbruk. I 2018 ble partene enige om at ordningen også omfatter gartneropplæring for voksne.

Forvaltningen av ordningen skjer ved at fylkeskommuner som ønsker å gi voksenagronomtilbud i tråd med den nasjonale modellen, kan søke om midler fra LMD, som også behandler søknadene.

KIL har noe grenseflate mot voksenagronomen da KIL også omhandler kompetansetilbud på videregående nivå. Imidlertid er det en stor forskjell mellom KIL og voksenagronomen som gjør at ordningene i svært lite grad overlapper. KILs midler skal gå til utvikling/videreutvikling/utprøving av kompetansetilbud, mens midlene til voksenagronomen i stor grad går til drift, i tillegg til at noe av midlene er satt av til utvikling av digitale løsninger i undervisningen.

4.4 Tilskudd til regionale tilretteleggingstiltak

Formålet til RT er å legge til rette for regional næringsutvikling gjennom at det kan gis tilskudd til tilretteleggingstiltak som bidrar til utvikling av konvensjonell eller økologisk drift i landbruket, eller til utvikling av andre landbruksbaserte næringer (Forskrift om regionale tilskudd, 2020).

RT har et bredt formål. Gjennom RT-ordningen kan det bevilges midler til et bredt spekter av tilretteleggingstiltak, eksempelvis til mobilisering, rekruttering, omdømmebygging og kunnskapsutvikling. Det kan også bevilges midler til kompetansehevede tiltak over ordningen, noe som gjør at det er noe overlapp med KIL.

Målgruppene er til dels like ved at tiltakene skal komme næringsutøvere i landbruket til gode, selv om det i KIL er spesifisert at målet er kompetanseheving av næringsutøvere. RT forvaltes regionalt av fylkeskommunene (fra 2020) og målgruppene i RT er derfor i utgangspunktet i tillegg mer geografisk avgrenset enn for KIL, men det er ingenting i regelverket som utelukker at midlene kan bevilges til fylkesoverskridende prosjekter.

² Rogaland fylkeskommune, Viken fylkeskommune, Vestland fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune og Troms og Finnmark fylkeskommune.

Da KIL og RT overlapper i noe grad på formåls- og målgruppenivå kan det også være noe overlapp i typer tiltak som innvilges fra de to ordningene. En kan imidlertid anta at ettersom RK er en regional ordning som er mer begrenset til å gå til kompetanseheving (i tillegg til rekruttering), så er det færre søknader som omhandler rene kompetansetiltak som går til RT. Når det gjelder søknader som KIL innvilger gjelder det samme som skrevet over i avsnittet med RK. I praktisk forstand burde det ikke forekomme så ofte at KIL innvilger til fylkesavgrensede prosjekter som ikke har potensiale å bli et tilbud til en større andel produsenter ettersom dette er et viktig vurderingskriterie. Men dette avhenger som nevnt av antall og kvalitet på søknadene som kommer inn.

4.5 Midler til fjellandbruk

Formålet med Midler til fjellandbruk er å styrke grunnlaget for bærekraftig verdiskaping i fjellområdene. Dette gjelder både innenfor tradisjonelt landbruk og øvrig næringsaktivitet knyttet til fjellandbruket (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Det er fjellandbruket i Innlandet, Vestfold og Telemark, Trøndelag og Viken som er omfattet av ordningen. Fylkesmannen i Trøndelag har ansvaret for å koordinere forvaltningen av midlene. I samråd med nevnte fylkesmannsembeter, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, skal de prioritere midler til tiltak innen områder som er felles for fjellandbrukskommunene. Fylkesmannen i Trøndelag skal også koordinere arbeidet opp mot øvrige fylkesmannsembeter, fylkeskommuner, næringsorganisasjoner og eventuelle andre aktører i de aktuelle områdene.

Midler til fjellandbruk er faglig avgrenset til fjellområder og det er en geografisk avgrensning til noen fylker. Imidlertid er formålet til midler til fjellandbruk bredt og, slik vi tolker det, er det mulig å innvilge midler til kompetansehevende tiltak i ordningen. Det kan også innvilges midler til kompetansehevende tiltak knyttet til fjellandbruk i KIL, og ettersom KIL kan innvilge til prosjekter som er fylkesavgrenset og på tvers av fjellfylker, så er det noe overlapp i at ordningene kan innvilge til lignende tiltak på samme geografiske målgruppenivå.

4.6 Midler til arktisk landbruk

Formålet med Midler til arktisk landbruk er å bidra til utvikling og økt utnyttning av arktisk kvalitet som konkurransefortrinn for landbruket i nordområdene. Målet er å øke matproduksjonen i nordnorsk landbruk med utfordrende klimaforhold (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Det er landbruket i Nordland og Troms og Finnmark som er omfattet av ordningen. Fylkesmannen i Troms og Finnmark har ansvaret for å koordinere forvaltningen av midlene opp mot Fylkesmannen i Nordland, fylkeskommuner, næringsorganisasjoner og eventuelle andre aktører i de aktuelle områdene.

Midler til arktisk landbruk er til forskjell fra KIL-midlene begrenset mot primærnæringen og ikke tilleggsnæringer. Videre er Midler til arktisk landbruk faglig avgrenset til arktisk landbruk og det er en geografisk avgrensning til noen fylker. Imidlertid er formålet til Midler til arktisk landbruk bredt og, slik vi tolker det, er det mulig å innvilge midler til kompetansehevende tiltak i ordningen. Det kan også innvilges midler til kompetansehevende tiltak knyttet til arktisk landbruk i KIL. Ettersom KIL kan innvilge til prosjekter som er fylkesavgrenset og på tvers av de arktiske fylkene, så er det noe overlapp i at ordningene kan innvilge til lignende prosjekter.

4.7 Oppsummering og diskusjon: KILs grenseflater mot ordningene er stort sett hensiktsmessige

Vi har i dette kapitlet sett på ordninger som har grenseflater mot KIL og i hvor stor grad ordningene overlapper. KILs overlapp med de andre ordningene varierer i alt fra i veldig liten grad til en del overlapp. Overlappene er enten på formålsnivå, målgruppenivå og/eller at tilskuddene kan gå til samme type tiltak. Tabell 2 viser grad av overlapp mellom KIL og relevante LUF-ordninger.

Tabell 2: Grad av overlapp mellom KIL og relevante LUF-ordninger

Ordning	Overlappende formål med KIL	Faglig avgrensning	Overlappen de målgruppe med KIL	Samme geografiske avgrensning på målgruppe som KIL	KIL og ordningen kan bevilge midler til samme type tiltak med samme geografiske avgrensning på målgruppenivå	Grad av overlapping med KIL
Tilskudd til rekruttering og kompetanseheving	I stor grad	RK har noe bredere formål	Ja	Delvis	Delvis	En del overlapp
Regionale kompetansenettverk for mat	I noe grad	Mattfaglig- og markedsmessig kompetanse	Nei	Ikke relevant	Nei	Lite overlapp
Voksenagronomen	I lite grad	Mildler over Voksenagronomen skal gå til drift	Ja	Delvis	Nei	Veldig lite overlapp
Tilskudd til regionale tilretteleggingstiltak	I noe grad	RT har mye bredere formål	Ja	Delvis	Delvis	Noe overlapp
Midler til fjellandbruk	I noe grad	Fjellandbruk	Ja	Delvis	Delvis	Noe overlapp
Midler til arktisk landbruk	I noe grad	Arktisk landbruk	Delvis	Delvis	Delvis	Noe overlapp

Mot de ordningene der KIL overlapper veldig lite, lite eller bare i noen grad, mener vi at grenseflatene er hensiktsmessige. RK er den ordningen KIL overlapper mest med. KIL er på mange måter en nasjonal parallell til RK, og derfor er ordningene i stor grad komplementerende, selv om RK har et bredere formål. Grenseflatene mellom de to ordningene ville imidlertid være enda mer hensiktsmessig dersom det ble en tydeliggjøring av at KIL bare kan bevilge midler til nasjonale eller fylkesoverskridende kompetansetilbud. Da ville KIL kunne bidra til kompetanseheving til en større andel produsenter på tvers av fylker, mens RK skal gå til kompetansehevingstiltak som fylkene selv mener er viktige for sin region. Denne avgrensningen er gjort i de reviderte retningslinjene til KIL fastsatt 13. desember 2019 og bør også videreføres når vi skal se på den videre utformingen av NT.

5 NT sine grenseflater mot LUF-ordninger

I det neste skal vi se på hvilke ordninger som NT kan grense til i dag for å se om det er behov for å gjøre tiltak for å utforme ordningen på en mer hensiktsmessig måte. Den delen av NT som omhandler kompetansehevende tiltak, det vil si dagens KIL-ordning, ble gjennomgått i forrige kapittel.

5.1 Tilskudd til regionale tilretteleggingstiltak

Denne ordningen, som også ble beskrevet i kapittel 4.4 kan på mange måter ses på som en regional parallell til NT. Over RT-ordningen gis det tilskudd til tilretteleggingstiltak innen regional næringsutvikling av tradisjonelt jordbruk og tilleggsnæringer, mens NTs formål er det samme på fylkesoverskridende eller nasjonalt nivå. RT har imidlertid ikke avgrensninger om at det bare kan gis tilskudd til målgrupper og tilretteleggingstiltak innad i fylkene, dermed er det potensiale for at de to ordningene kan bevilge midler til like og i verste fall overlappende prosjekter. Ordningene må derfor ses godt i sammenheng. Fra 2020 er fylkene større, så da kan man anta, uten å vite sikkert, at det ikke blir så mange fylkesoverskridende prosjekter som innvilges fra RT.

5.2 Midler til fjellandbruk

Vi så i kapittel 4.5 at KIL og Midler til fjellandbruk har noe grenseflate. Midler til fjellandbruk og NTs formål overlapper i noe større grad. Faglig sett er midler til fjellandbruk begrenset til nettopp fjellandbruk. Men ettersom dette betyr prosjekter som er fylkesoverskridende kan det bevilges midler over ordningen til samme typer prosjekter som NT kan bevilge midler til. Dette kan bety en del overlapp på tiltaksnivå.

5.3 Midler til arktisk landbruk

I kapittel 4.6 ble det vist til at KIL og Midler til arktisk landbruk har noe grenseflate. Midler til arktisk landbruk og NTs formål overlapper i noe større grad. Faglig og geografisk sett er midler til arktisk landbruk begrenset til arktisk landbruk i de tre nordligste fylkene, men det kan bevilges midler til prosjekter som er fylkesoverskridende. Dette betyr at midler til arktisk landbruk og NT kan bevilge midler til samme typer prosjekter. Dette kan bety en del overlapp på tiltaksnivå.

5.4 Utviklingsprogrammet – landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskapning

Utviklingsprogrammet – landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskapning (heretter kalt Utviklingsprogrammet) har som mål og skape vekst og verdiskapning for tilleggsnæringene i landbruket og reindriften. Mer spesifikt, er formålet, slik det framkommer i St.prp 120 S

...å skape vekst og verdiskapning innen lokalmat og drikke, reiseliv, herunder jakt- og fisketurisme, reindriftsnæringen, Inn på Tunet, innlandsfiske og andre næringer basert på landbrukets og reindriftens ressurser (Landbruks- og matdepartementet, 2019a).

Formålet ligner til dels på formålet til NT, som også er å bidra til næringsutvikling og verdiskapning, men formålet til NT er bredere. Utviklingsprogrammet er rettet mot tilleggsnæringer, mens NT er rettet mot næringsutvikling og verdiskapning i både tradisjonelt jordbruk og tilleggsnæringene.

NT og Utviklingsprogrammet er også ulike fordi de har ulike virkemidler. NT-midler skal lyses ut åpent hvert år og tilskudd kan gis til organisasjoner og institusjoner, samt foretak dersom tiltaket har som formål å fremme fellesgoder knyttet til næringsutvikling og kompetanseheving på tvers av fylkesgrenser eller med nasjonale mål.

I Utviklingsprogrammet er det to ulike virkemidler: bedriftsnettverk og omdømmeaktiviteter. Bedriftsnettverksprogrammet tilbyr finansiering og faglig støtte til etablering av forpliktende strategiske og markedsrettede -og eller kommersielle samarbeidsprosjekter (Innovasjon Norge, 2019). Målet med dette er at bedrifter skal få til samarbeid med andre bedrifter for å oppnå økt tilgang til ressurser, styrket

konkurranseskraft og verdiskapning. Til forskjell fra NT er midlene kommersielt rettet. Dersom en ser midlene til bedriftsnettverk og NT i sammenheng, kan en tenke seg at NT i første omgang bidrar med midler til tilretteleggingstiltak til for eks. nettverksbygging som kan bidra til at bedrifter innen en tilleggsnæring i neste omgang kan søke bedriftsnettverk.

Omdømmetiltakene hos Innovasjon Norge skal bidra til å bygge Norge som en internasjonalt anerkjent matnasjon med tydelig lokal og regional identitet og til å utvikle Norge til et attraktivt reisemål. Når det gjelder internasjonale og nasjonale omdømmetiltak skal Innovasjon Norge stå for gjennomføringen av Grüne Woche og Matstreif.

De regionale omdømmemidlene er søkbare. For å kunne søke om midler til gjennomføringen av regionale arrangement, skal arrangementet være tydelig forankret i regionen og være i tråd med å bygge Norge som en internasjonal kjent matnasjon med tydelig regional og lokal identitet. Arrangementene skal bidra til økt omsetning av lokalmat og drikke (Innovasjon Norge, 2019). Søknadene gjelder som regel matfestivaler. Det er Innovasjon Norges regionkontorer som tar en vurdering av hvordan midlene disponeres og midlene er ikke avgrenset til fylkesnivå. Tilretteleggingsmidler over NT vil også kunne gå til å støtte matfestivalarrangementer, så her er det overlapp i hvilke prosjekter som NT og Utviklingsprogrammet kan støtte.

5.5 Midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket

Midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket (IBU) har to formål. For det første å bidra til utvikling av ny næringsvirksomhet på landbrukseiendommer med mål om økt sysselsetting. For det andre å bidra til utvikling og modernisering av det tradisjonelle landbruket, med særskilt mål om effektivisering av produksjonen. IBU er tilskudd til investeringer hos den enkelte bedrift og ikke midler til tilretteleggingstiltak som ved NT. NT er mer rettet mot næringsutvikling for en overordnet gruppe produsenter. Så selv om formålet på et overordnet nivå har et viss overlapp med NTs formål, så fraviker både målgruppe og tiltak. På tross av en liten grenseflate mellom ordningene så bør de likevel ses i sammenheng. En kan tenke seg at tilretteleggingstiltak innvilget av NT i første omgang på kort eller lengre sikt kan føre til investeringer og bedriftsutvikling.

5.6 Oppsummering og diskusjon: grenseflatene NT har mot andre LUF-ordninger er stort sett hensiktsmessige

Vi har i dette kapitlet sett på ordninger som har grenseflater mot NT og i hvor stor grad ordningene overlapper. NTs overlapp med de andre ordningene varierer i alt fra i veldig liten grad til en del overlapp. Overlappene er enten på formålsnivå, målgruppenivå og/eller at tilskuddene kan gå til samme type tiltak. Tabell 3 viser grad av overlapp mellom NT og relevante LUF-ordninger.

Tabell 3: Grad av overlapp mellom NT og relevante LUF-ordninger.

Ordning	Overlappende formål med NT	Faglig avgrensning	Overlappende målgruppe med NT	Samme geografiske avgrensning på målgruppe som NT	NT og ordningen kan bevilge midler til samme type tiltak med samme geografiske avgrensning på målgruppenivå	Grad av overlapp med NT
Tilskudd til regionale tilretteleggingstiltak	I stor grad	Nei	Ja	Delvis	Delvis	En del overlapp
Midler til fjellandbruk	I en del grad	Fjellandbruk	Ja	Delvis	Delvis	En del overlapp
Midler til arktisk landbruk	I en del grad	Arktisk landbruk	Ja	Delvis	Delvis	En del overlapp
Utviklingsprogrammet	I noe grad, lite på tiltaksnivå	Tilleggsnæringer	I liten grad, bare når det gjelder de regionale omdømmemidlene	I liten grad, bare når det gjelder de regionale omdømmemidlene	I liten grad, bare når det gjelder de regionale omdømmemidlene	Lite overlapp
Midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket	I noe grad, ikke på tiltaksnivå	Nei	Nei	Nei	Nei	Veldig lite overlapp

NT er på mange måter en nasjonal parallell til RT, og ordningene er til en viss grad komplementerende. Det å ha to nærliggende ordninger på nasjonalt og regionalt nivå er hensiktsmessig da den ene ordningen kan

være med å bidra til tilretteleggingstiltak på fylkesoverskridende eller nasjonalt nivå, mens den andre kan bidra på regionalt nivå. Imidlertid er det ingen geografisk avgrensning i RT, det kan bevilges midler til fylkesoverskridende prosjekter. Vi har ikke hatt mulighet til å undersøke i hvor stor grad dette skjer. Men det betyr at ordningene må ses godt i sammenheng, dette kommer vi tilbake til i kap. 7.5

Grenseflatene NT har til Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk er mindre hensiktsmessige. Vi tolker det slik at disse midlene i større grad er fylkesoverskridende enn det RT er. Dette betyr at både NT og Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk kan bevilge midler til lignende prosjekter med samme avgrensning på målgruppenivå. Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk ser også ut til å overlape med RT. Vi mener derfor det bør gjøres noe for at grenseflatene skal bli mer hensiktsmessige. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6.1.

Grenseflatene NT har mot de to ordningene som Innovasjon Norge forvalter er hensiktsmessige i den forstand at de ulike ordningene bidrar til næringsutvikling og verdiskapning på ulike stadier, slik som figur 1 illustrer. Prosjekter som NT innvilger kan bidra til å få til bedriftsnettverk, investeringer og bedriftsutvikling. Slik sett bidrar NT indirekte til næringsutvikling og verdiskapning, mens Innovasjon Norges ordninger bidrar mer direkte til næringsutvikling. Det må nevnes at NT også kan bidra til næringsutvikling uten å gå veien om Innovasjon Norge.

Figur 1: NT og Utviklingsprogrammet/IBU sett i sammenheng



På et område kan det imidlertid være overlapp i prosjekter som NT og Innovasjon Norge kan støtte og det gjelder støtte av regionale omdømmetiltak, slik som støtte av arrangement av matfestivaler.

14. februar 2020 fikk direktoratet en forespørsel fra Innovasjon Norge om å samfinansiere et utviklingsprosjekt med mål om å opparbeide og videreformidle ny kunnskap om bedre lagringsevne på rotgrønnsaker. For innovasjon Norge er det aktuelt å finansiere dette prosjektet over Bioøkonomiordningen. Dette er ikke en ordning finansiert over LUF og vi har derfor ikke sett på denne. Imidlertid ser det ut til at prosjektet Innovasjon Norge peker på, også kan være aktuell å finansiere over NT-ordningen. Med dette kan det derfor se ut til at Bioøkonomiordningen i noen grad kan bevilge midler til samme type tiltak som NT, og at det er overlapp på tiltaksnivå. Det er derfor viktig å se NT i sammenheng med også andre ordninger som Innovasjon Norge forvalter og som ikke er nevnt i denne gjennomgangen. Vi foreslår tiltak for hvordan dette kan gjøres i kapittel 7.5.

6 Den videre utformingen av Nasjonale tilretteleggingsmidler

I dette kapitlet vil vi komme med vurderinger og forslag til hvordan NT kan utformes videre, med utgangspunkt i KIL og NTs grenseflater mot andre ordninger, og med spesielt søkelys på hvordan KIL kan inngå i NT på en hensiktsmessig måte. Vi vil også se på den videre utformingen og forvaltningen av tilskudd til kursvirksomhet for avløsere og landbruksvikarer.

6.1 Videreføre formålet til NT og vurdere om Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk bør inngå i ordningen

Ut fra vurderingen om NTs grenseflater til andre ordninger, så vi ser ingen grunn til å endre formålsparagrafen per i dag. Formålet er bredt og åpner for et bredt spekter av søknader om tilretteleggingsprosjekter på nasjonalt og fylkesoverskridende nivå.

Det er mot Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk at grenseflatene er mindre hensiktsmessige, etter vår vurdering. Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk skal også i stor grad gå til fylkesoverskridende prosjekter. Formålene overlapper med NTs formål og den største forskjellen mellom NT og midler til fjellandbruk og arktisk landbruk er nettopp de to sistnevntes avgrensning til noen faglige/geografiske områder.

Som vi viste til innledningsvis i rapporten så blir grenseflater et problem blant annet dersom tilskuddsordninger blir så overlappende at de ikke komplementerer hverandre, og dersom effektiviteten i den samlede virkemiddelvurderingen svekkes. Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk komplementerer ikke NT. Formålet med å avsette konkrete Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk kunne også dekkes ved at områdene løftes i jordbruksavtalen som prioriterte områder i NT. Alternativt kunne midlene ligge innenfor RT-ordningen med en særskilt ekstra pott til de aktuelle fylkene man ønsker å styrke dette arbeidet hos. Dette ville spare ressurser for forvaltningen og det ville bli enklere å se midlene i sammenheng.

6.2 Vurdering av hvordan KIL kan inngå i ordningen Nasjonale tilretteleggingsmidler på en hensiktsmessig måte

I kapittel 4.7 så vi at KILs grenseflater mot andre ordninger stort sett er hensiktsmessige. Vi viste videre til at KIL komplementerer RK ved at KIL-midler skal gå til kompetansehevende tiltak som i større grad er fylkesoverskridende og komme flere næringsutøvere til gode. KIL og RK vil komplementere hverandre i enda større grad med de nye retningslinjene av 13. desember 2019 der det tydeliggjøres at det over KIL bare kan bevilges midler til nasjonale eller fylkesoverskridende kompetansetilbud.

I 2020 er KIL, som var en egen ordning ut 2019, lagt innunder NT-ordningen. For søkere som skal søke midler om utvikling av kompetansetilbud gjelder fortsatt KIL-retningslinjene. Dette er en lite hensiktsmessig utforming av ordningen. NT-ordningen bør være en enhetlig ordning med felles regelverk. Vi skal i det følgende beskrive utfordringer med KIL slik ordningen er utformet i dag, og foreslå hvordan den på en bedre måte kan inngå i NT framover. Tilskudd til kursvirksomhet for avløsere har vært en del av KIL-ordningen, men med egne retningslinjer. Dette tilskuddet vil behandles separat i avsnitt nedenfor.

6.2.1 Utfordringer med retningslinjene til KIL

I retningslinjene til KIL slik de foreligger nå, er det en del aspekter som vi finner utfordrende. De viktige føringene om hvilke prosjekter som prioriteres over KIL-ordningen, ligger under punkt 3 «Tildelingskriterier» i *Retningslinjer for forvaltningen av tilskudd til kompetanseutvikling i landbruket (fastsatt 29.10.2018)*. Noen av disse føringene er i noen grad begrensede for hvilke prosjekter som kan prioriteres. Eksempelvis står det at KIL-midler kan tildeles prosjekter som omfatter utvikling og utprøving

av nye kompetansegivende tilbud eller videreutvikling av eksisterende kompetansegivende tilbud. I 2019 var det flere søknader som omhandlet utvikling/videreutvikling av kurs, der søker også søkte om midler til gjennomføring av kursene. Ifølge retningslinjene kan det ikke innvilges midler til dette, men skillet mellom utprøving og gjennomføring blir ofte kunstig og vanskeliggjør saksbehandlingen av søknadene. Det bør også kunne bevilges midler til gjennomføring dersom formålet med prosjektet først og fremst er utvikling eller videreutvikling av kompetansetilbud.

Et annet tildelingskriterie som skal vektlegges ved vurderingen av søknadene under punkt 3:

Det blir ansett som viktig at tilbudene gir formell kompetanse på videregående nivå eller høyere, men det er i særskilte tilfeller anledning til å støtte tilbud som ikke gir slik kompetanse

Grunnen til denne formuleringen er nok at det har vært et ønske om å prioritere videreutdanning. Direktoratet mener det er lite hensiktsmessig at det bare er i *særskilte* tilfeller det skal gis midler til etterutdanning, så lenge kompetanseutviklingstiltakene det søkes midler til oppleves som gode. Mange innvilgede KIL-søknader har også vært til utvikling av etterutdanningstilbud.

I retningslinjene som ble oppdatert 13. desember 2019 ble det også gjort en endring i punkt 7 om tilskuddsutmåling og tildelingsbrev. Fram til retningslinjene ble endret, støttet KIL inntil 60 prosent av de godkjente kostnadene til utvikling av prosjekter og inntil 40 prosent til videreutvikling av prosjekter. Fra og med søknadsomgangen 2020 kan det gis tilskudd på inntil 75 prosent av godkjente kostnader i prosjektet. En viktig årsak til at dette ble endret var for å harmonisere retningslinjene for NT og KIL. I tillegg er dette mer i tråd med hvordan lignende tilskuddsordninger forvaltes, eksempelvis RK og RT. Det forenkler også Landbruksdirektoratets arbeid i saksbehandlingen av søknader. I søknadsomgangen 2019 var det ikke alltid enkelt å se om et prosjekt var utvikling eller videreutvikling.

6.2.2 Nasjonale tilskudd til næringsutvikling og kompetanseheving

For at KIL skal integreres i NT på en hensiktsmessig måte bør retningslinjene til KIL utgå. I formålet til NT i dag er kompetanseheving spesifikt nevnt. En kunne tenke seg at det ikke er nødvendig å løfte kompetanseheving i formålet. Kompetanseheving kan forstås som tilretteleggingstiltak innen næringsutvikling på samme måte som andre tilretteleggingstiltak. Et alternativ er derfor å fjerne kompetanseheving i formålet.

Dersom kompetanseheving imidlertid forstås som et av målene til ordningen og det ikke anses å være et tilretteleggingstiltak som skal bidra til et annet mål, altså næringsutvikling, så bør kompetanseheving fortsatt løftes i formålet, slik det gjøres i dag. Dette vil da gjøres og forstås likt som i RK og RT, som er de regionale parallellene til KIL og NT. Vi mener at kompetanseheving er en målsetting i seg selv som kan bidra til verdiskapning og at dette dermed fortsatt bør løftes i NT. Blant annet kan det løftes i navnet. For eksempel kan ordningen hete *Nasjonale tilskudd til næringsutvikling og kompetanseheving i landbruket*.

I KIL har det vært en del spesifiseringer som vi som nevnt mener har vært lite formålstjenlige og gjort ordningen utfordrende å forvalte. Vi mener derfor at det ikke bør lages slike spesifiseringer i NT. Vi foreslår at kompetansehevende tiltak forstås som videre- og etterutdanningstiltak, altså utvikling/videreutvikling/utprøving/gjennomføring av kurs som gir formell kompetanse (videreutdanning) og kurs som ikke gir formell kompetanse (etterutdanning). Vi foreslår imidlertid det bare gis tilskudd til gjennomføring av kurs dersom hovedformålet med tiltaket er å utvikle eller videreutvikle kompetansetilbud.

6.2.3 Vurdering av forvaltningen av tilskudd til kursvirksomhet for avløser

Landbruksdirektoratet ser at forvaltningspraksis for midlene som er øremerket kurs for avløser og landbruksvikarer ikke har vært i tråd med retningslinjer og jordbruksavtale. I retningslinjene står det at midlene skal kunngjøres og at studieforbundene skal sende søknad om tilskudd til Landbruksdirektoratet, men praksis har vært at midlene ikke utlyses, men kun er blitt tildelt Studieforbundet næring og samfunn. Dette går altså på tvers av dagens retningslinjer. Det må derfor gjøres endringer i hvordan tilskuddet forvaltes. Slik vi ser det foreligger det fire mer eller mindre aktuelle alternativer. Alternativ 1 er å øremerke

midlene over jordbruksavtalen til Studieforbundet næring og samfunn. Alternativ 2 er å lyse ut midlene til alle studieforbund. Alternativ 3 er å delegere forvaltningsansvaret til et studieforbund. Alternativ 4 er at Landbruksdirektoratet lyser ut midlene direkte til kursarrangører av kursvirksomhet for avløsere. I alternativ 1 og 2 er studieforbund tilskuddsmottaker som videreformidler tilskuddet til kursarrangører. I alternativ 3 er studieforbund tilskuddsforvalter, mens i alternativ 4 er det kursarrangørene som er tilskuddsmottakerne.

Alternativ 1 er at det øremerkes midler til Studieforbundet næring og samfunn. Dette er slik det i praksis har vært praktisert i dag, men dersom midlene skal øremerkes må dette skjer ved at Studieforbundet næring og samfunn spesifikt blir navngitt i stortingsproppen. Studieforbundet har god erfaring med å håndtere midlene og følge opp prosjektene. Landbruksdirektoratet har en oppfatning om at studieforbundet gjør et grundig arbeid og at midlene blir brukt etter formålet. Studieforbundet har rigget seg for mottak og behandling av søknader fra sine medlemmer og har i tidligere jordbruksoppgjør fått midler til å utvikle det elektroniske søknadssystemet «KursAvløserAdmin», som ser ut til å fungere godt.

Et annet positivt aspekt ved at midlene øremerkes er at det ikke er nødvendig å lage eget regelverk for midlene. Dersom en går for dette alternativet, må formålet og konkrete kriterier for hva tilskuddet skal gå til framkomme tydelig i jordbruksavtalen. Landbruksdirektoratet vil lage tilskuddsbrev og Studieforbundet næring og samfunn må årlig rapportere, slik det gjøres i dag. Svakheten med å øremerke til ett studieforbund er dersom medlemmene i studieforbundet som arrangerer kurs for avløsere bytter medlemskap til et annet studieforbund eller at studieforbundet ikke oppfyller vilkårene for å være et godkjent studieforbund etter Voksenopplæringsloven.

Alternativ 2 er å lyse ut midlene til alle studieforbund i samsvar med retningslinjene i dag. Det som vil være noe «merkelig» med alternativ 2 er at det i dag bare er Studieforbund næring og samfunn som i praksis vil søke fordi de er de eneste som har medlemmer som arrangerer avløserkurs, og i praksis vil det være de som søker om midlene. Fordelen med å lyse ut til alle studieforbund er at ordningen vil være rigget for endringer, som for eksempel dersom medlemmer av Studieforbund næring og samfunn bytter studieforbund, eller at medlemmer i andre studieforbund også ønsker å tilby slike kurs, eller at studieforbundet ikke oppfyller vilkårene etter Voksenopplæringsloven.

Dersom midlene lyses ut må ordningen nedfelles i en forskrift i tråd med økonomireglementet i kap. 6. Landbruksdirektoratet vil da gjøre en vurdering om det blir en egen forskrift knyttet til dette tilskuddet eller om regelverk knyttet til tilskuddet kan innlemmes i forskriften som skal utarbeides for det øvrige NT-tilskuddet. Det vil være viktig at formålet med tilskuddet og konkrete kriterier for hva en ønsker tilskuddet skal gå til framkommer tydelig i jordbruksavtalen.

Alternativ 3 er å delegere forvaltningsansvaret til et studieforbund. Denne løsningen er å anse som en offentlig anskaffelse og må skje gjennom anbud. Studieforbundet vil styres gjennom avtale med departementet eller direktoratet. Studieforbundet vil da få status som tilskuddsforvalter, som innebærer at studieforbundet får delegert offentlig myndighetsutøvelse og pålegges det ansvaret det medfører. Da vil økonomiregelverket for staten, forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelde for organisasjonens forvaltning av midlene. En slik delegering forutsettes at studieforbundet er villig til å påta seg et slikt ansvar og forstår konsekvensene dette får for virksomheten. Dette vil sannsynligvis kreve at studieforbundet må endre sine rutiner og tilføres mer kompetanse og ressurser. Ut fra ordningens omfang kan derfor man stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig å gjøre så store endringer i forvaltningsmodellen.

Et positivt aspekt ved alternativ 3 er større kontroll over midlene. I alternativ 1 og 2 er studieforbund tilskuddsmottaker som kan bety en risiko for rettsikkerheten til kursarrangørene da ikke forvaltningsloven eller statens økonomiregelverk må følges. Imidlertid kan det i tilskuddsbrevet legges vilkår om at studieforbundet skal fordele midler etter prinsipper om forsvarlig saksutredning og likebehandling. Landbruksdirektoratet vil også ha mulighet til å evaluere om midlene når målgruppen og at tilskuddsmottakerne har et godt opplegg for videreformidling av midlene. I tillegg mottar vi en årlig rapportering, som vil være viktig for å vurdere om formålet med tilskuddet oppnås. Dette er et lite tilskudd og vi mener at med god beskrivelse av formål i jordbruksavtalen, årlig rapportering fra studieforbund og jevnlig evalueringer, så vil vi ha tilstrekkelig kontroll på at formålet med tilskuddet oppnås.

Alternativ 4 er at Landbruksdirektoratet lyser ut direkte til kursarrangører. Dette mener vi også er et lite aktuelt alternativ. En omlegging hvor Landbruksdirektoratet lyser ut midlene direkte til kursarrangører vil bety ekstra forvaltningsmessige kostnader. Studieforbundet har utviklet et godt fagsystem for å håndtere tilskuddet som det i så fall ikke blir brukt for, og direktoratet må i stedet utvikle Agros for å håndtere søknadene. En slik omlegging vil også få konsekvenser for kursarrangørene. Studieforbundet næring og samfunn har løpende mottak og behandling av søknader om tilskudd til avløser- og landbruksvikarkurs. Dersom Landbruksdirektoratet skal stå for forvaltningen, vil det være aktuelt å endre dette til en fast eller noen få faste søknadsfrister.

Samlet sett så er både det å øremerke til Studieforbundet næring og samfunn og det å lyse ut åpent blant studieforbund mer hensiktsmessige alternativ enn alternativ 2 og 3. Studieforbundet kan fortsette å håndtere søknader fra kursarrangørene og det har fungert godt i dag. I 2019 var eksempelvis 30 kurs til avløsere som fikk støtte fra Studieforbundet næring og samfunn.

Utfra vurderingene som er gjort ovenfor vil Landbruksdirektoratet anbefale alternativ 2 hvor midlene lyses ut til alle studieforbund. Dette på tross av at det i dag i praksis bare er Studieforbund næring og samfunn som kan søke. Dette vil gi en løsning som er mer fleksibel for at andre studieforbund også kan søke og for eventuelle endringer i medlemsstruktur og tilbud mellom studieforbund på sikt. Krav i utlysning av midlene må sikre studieforbund som søker, må dokumentere hvordan de vil håndtere tilskuddet slik at det blir oppnådd på en god måte.

7 Konklusjoner og anbefalinger

I dette avsluttende kapitlet legger vi fram konklusjoner fra gjennomgangen og våre anbefalinger.

7.1 **Anbefaling: videreføre dagens NT-formål**

Landbruksdirektoratet anbefaler at dagens NT-formål videreføres

Landbruksdirektoratet vurderer grenseflatene KIL og NT har mot andre LUF-ordninger å være hensiktsmessige i stor grad. Formålet til NT, slik det er definert i dag, bør derfor videreføres. Formålet er å støtte opp om nasjonale eller fylkesoverskridende tilretteleggingsprosjekter innen næringsutvikling og kompetanseheving, for å styrke verdiskapningen i landbruket.

7.2 **Anbefaling: Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk bør inngå i enten NT eller RT**

Landbruksdirektoratet anbefaler å legge Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk inn i enten NT eller RT.

Dagens grenseflater mellom NT og henholdsvis Midler til fjellandbruk og Midler til arktisk landbruk er lite hensiktsmessige. Det er en del overlapp, noe som kan føre til at det settes i gang flere like prosjekter parallellt. Å se området mer helhetlig ville gitt mer effektiv virkemiddelbruk og forvaltning. Formålene i disse to ordningene kan ivaretas i enten NT eller RT ved at det i jordbruksavtalen vises til at fjellandbruk og arktisk landbruk er prioriterte områder. Innenfor RT-ordningen kunne man også gitt en særskilt ekstra pott til de aktuelle fylkene man ønsker å styrke i dette arbeidet.

En slik omlegging ville altså gjøre at man får mer ut av pengene ved at man kan se prosjekter mer i sammenheng enn det dagens modell gjør. Man vil også spare ressursene det tar å håndtere midler som en egen ordning i forvaltningen, for eksempel ha oppdaterte og eget søknadsskjema, veiledningsmateriell, vedtaksprosesser, økonomistyring, Agros-løsning, kunngjøring, rapportering med mer.

7.3 **Anbefaling: KIL bør integreres bedre i NT**

Landbruksdirektoratet anbefaler at KIL-retningslinjene utgår.

Kompetansehevende tiltak i NT defineres som videre- og etterutdanningstiltak. Det kan bevilges midler til utvikling/videreutvikling/utprøving/gjennomføring av kurs som gir formell kompetanse (videreutdanning) og kurs som ikke gir formell kompetanse (etterutdanning). Det kan bare gis tilskudd til gjennomføring av kurs dersom hovedformålet med tiltaket er å utvikle eller videreutvikle kompetansetilbud.

For at KIL skal integreres i NT på en formålstjenelig måte som er enkel å forvalte, bør KIL-begrepet og retningslinjene til KIL utgå. Ettersom KIL har eksistert som en egen ordning, og man har ønsket å prioritere å tildele midler til utvikling/videreutvikling/utprøving av kompetansehevingstilbud, bør

kompetanseheving fortsatt framheves i formålet til NT. Videre bør det spesifiseres at kompetansetiltak defineres som videre- og etterutdanningstiltak.

En kan også framheve kompetanseheving ved å endre navnet på tilskuddsordningen fra *Nasjonale tilretteleggingsmidler* til *Nasjonale tilskudd til næringsutvikling og kompetanseheving i landbruket*.

7.4 Anbefaling: tilskudd til kursvirksomhet for avløsere bør lyses ut til alle studieforbund

Landbruksdirektoratet anbefaler at tilskudd til kursvirksomhet for avløsere lyses ut blant alle studieforbund.

Vi har i gjennomgangen diskutert fire ulike forvaltningsmodeller:

1. Tilskuddet øremerkes Studieforbundet næring og samfunn i propen (Studieforbundet er tilskuddsmottaker som videreformidler tilskudd til kursarrangører)
2. Tilskuddet lyses ut åpent blant alle studieforbund (studieforbundene er tilskuddsmottakere som videreformidler tilskudd til kursarrangører)
3. Forvaltningsansvaret for tilskuddet delegeres til et studieforbund (studieforbundet er tilskuddsforvalter)
4. Landbruksdirektoratet lyser ut midlene direkte til kursarrangører av kurs til avløsere (kursarrangørene er tilskuddsmottakere)

Vi har pekt på at enten alternativ 1 eller 2 er de mest aktuelle. Landbruksdirektoratet vil anbefale at tilskuddet lyses ut åpent blant alle studieforbund. Dette vil gi en løsning som er mer fleksibel for at andre studieforbund også kan søke og for eventuelle endringer i medlemsstruktur og tilbud mellom studieforbund på sikt. Krav i utlysning av midlene må sikre studieforbund som søker, må dokumentere hvordan de vil håndtere tilskuddet slik at det blir oppnådd på en god måte.

Landbruksdirektoratet vil utarbeide forskrift knyttet til tilskuddet, enten egen forskrift eller fellesforskrift med de øvrige NT-midlene. Det vil være viktig at formålet med tilskuddet framkommer tydelig i jordbruksavtalen, det samme gjelder konkrete kriterier for hva en ønsker tilskuddet skal gå til.

7.5 Ordninger med grenseflater må ses i sammenheng

I denne gjennomgangen har vi sett på grenseflatene KIL og NT har til andre ordninger under LUF knyttet til næringsutvikling og kompetanseheving. Som vi har sett er NTs grenseflater mot de andre ordningene stort sett hensiktsmessige, bortsett fra mot Midler til fjellandbruk og Midler arktisk landbruk.

Det er en tydeliggjøring at tilskudd til kompetansehevings- og næringsutviklingstiltak i NT skal være nasjonale eller fylkesoverskridende sammenlignet med hvordan det var i KIL fram til retningslinjene ble forandret 13. desember 2019. Dette gjør at det ikke kan bevilges midler til fylkesavgrensede tiltak. Imidlertid er det ikke uttalt i RK og RT at prosjektene skal være fylkesavgrensede. For disse ordningene kan det oppstå tilfeller hvor det bevilges midler til lignende prosjekter som NT bevilger midler til. Det er derfor viktig å se midlene i sammenheng. I tillegg er det viktig å se aktivitet på regionalt og nasjonalt nivå som foregår på næringsutviklings- og kompetanseområdet i sammenheng.

Vi har allerede kommet et godt stykke på vei for å se ordningene innen næringsutvikling- og kompetanseheving i sammenheng. Fylkeskommunen forvalter både RK og RT fra 2020. Fra 2019 fikk Landbruksdirektoratet det nasjonale forvaltningsansvaret for RT-ordningen, og fra 2020 tilsvarende ansvar for RK og Regionale kompetansenettverk for lokalmat. Dette gjør det mulig for Landbruksdirektoratet å ta en årlig gjennomgang av hvilke prosjekter som er innvilget over disse ordningene.

At ordningene er samlet på færre aktører gjør det også enklere å utveksle informasjon løpende på tvers av etatene om innkomne søknader og nylige innvilgninger på en ordning. For fylkeskommunene vil det for eksempel være viktig å vite hvilke prosjekter NT innvilger midler til. Da Landbruksdirektoratet nå har fått det nasjonale forvaltningsansvaret for RK, RT og Regionale kompetansenettverk for lokalmat ligger det godt til rette for en god dialog med fylkeskommunene hvor vi kan informere dem om hvilke NT-prosjekter som er innvilget. Dersom dette også er prosjekter som er relevante for de regionale kompetansenettverkene for lokalmat å vite om, kan vi oppfordre de relevante fylkeskommunene til å informere nettverkene om disse. Dette vil bidra til at en unngår å innvilge midler til lignende eller overlappende prosjekter og at virkemidlene i større grad kan komplementere hverandre og virke sammen.

Når det gjelder Innovasjon Norge sine ordninger som er nevnt i denne gjennomgangen så er deres virkemidler annerledes innrettet og målgruppene er ikke de samme, bortsett fra de regionale omdømmemidlene. Men som nevnt så kan NT og Innovasjon Norges ordninger bidra til næringsutvikling og verdiskapning på ulike stadier. Det er derfor viktig å se midlene i sammenheng da prosjekter som innvilges over NT kan føre til videre arbeid med bedriftsnettverk, investeringer og bedriftsutvikling, som Innovasjon Norge gir tilskudd til. I slike tilfeller bidrar NT indirekte til næringsutvikling og verdiskapning, mens Innovasjon Norges ordninger bidrar gjerne mer direkte til næringsutvikling.

Utover ordningene som er nevnt her har Innovasjon Norge noen flere ordninger som det vil være hensiktsmessig å ha dialog og evt. samarbeid med om i den videre forvaltningen av NT. Eksempelvis Verdiskapningsprogrammet for fornybar energi og teknologi i landbruket og Bioøkonomiordningen. Landbruksdirektoratet og Innovasjon Norge jobber for tiden med å få et tettere samarbeid hvor vi blant annet kan se på hvordan midlene kan ses bedre i sammenheng.

8 Referanseliste

- Forskrift om regionale tilskudd (2020). *Forskrift om regionale tilskudd til næringsutvikling, rekruttering og kompetanseheving i landbruket*.
- Innovasjon Norge (2019). *Programnotat. Utviklingsprogrammet - landbruks -og reindriftsbasert vekst og verdiskapning*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Virksomhets- og økonomiinstruks*.
- Landbrukets utredningskontor (2012). *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket*.
- Landbruks- og matdepartementet (2018a). *Prop. 94 S (2017-2018). Endringer i statsbudsjettet 2018 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2018 m.m)*.
- Landbruks- og matdepartementet (2018b). *Retningslinjer for forvaltningen av tilskudd til kompetanseutvikling i landbruket*.
- Landbruks- og matdepartementet (2019a). *Prop 120 S (2018-2019). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Endringer i statsbudsjettet 2019 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2019)*.
- Landbruks- og matdepartementet (2019b). *Tildelingsbrev. Statsbudsjettet 2019 - Bevilgningsendringer og omprioriteringer m.m. (1.juli.2019)*.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no
