



Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområder: Overføring av oppgaver til kommunene i 2020

**Utredning til Landbruks- og matdepartementet og
Klima- og miljødepartementet**

01.11.2018



| | |
|-------------|---|
| Rapport | <i>Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområder: Overføring av oppgaver til kommunene i 2020 Utredning til Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet Miljødirektoratet, Riksantikvaren og Landbruksdirektoratet</i> |
| Dato | 01.11.2018 |
| Ansvarlige | Kari Stuberg, Dordi Kjersti Mogstad, Ragnhild Hoel, Sigrun Aune, Per Guldbrand Solli, Knut Fossum og Linda Veiby |
| Bidragstere | Turid Trötscher, Jana Strand |



Innhold

| | |
|--|-----------|
| INNHold | 3 |
| FORORD | 5 |
| 1. OPPDRAGET | 6 |
| VIDERE ARBEID | 6 |
| 2. PROSESS OG ARBEIDSMÅTE | 7 |
| DIALOG MED DEPARTEMENTENE | 7 |
| REFERANSEGRUPPE | 7 |
| SPØRREUNDERSØKELSE | 8 |
| 3. KORT BESKRIVELSE AV SATSINGENE OG EVALUERINGENE I 2010 OG 2013 | 9 |
| SATSING PÅ VERDENSARVOMRÅDENE VEGAØYAN OG VESTNORSK FJORDLANDSKAP | 9 |
| EVALUERING AV VERDENSARVSATSINGEN I 2010 | 9 |
| UTVALGTE KULTURLANDSKAP I JORDBRUKET | 9 |
| EVALUERING AV UTVALGTE KULTURLANDSKAP I JORDBRUKET I 2013 | 10 |
| 4. DAGENS FORVALTNINGSMODELL | 12 |
| FELLES FORSKRIFT FOR UTVALGTE KULTURLANDSKAP I JORDBRUKET OG VERDENSARVSATSINGEN I 2017..... | 12 |
| VERDENSARVSATSINGEN..... | 12 |
| <i>Organisering, forvaltningsrutiner, avtaler, planer</i> | |
| UTVALGTE KULTURLANDSKAP I JORDBRUKET | 13 |
| <i>Involverte aktører - roller og ansvar</i> | |
| <i>Samhandling mellom aktørene på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå</i> | |
| <i>Forvaltningsrutiner økonomi</i> | |
| <i>Rapportering</i> | |
| <i>Avtaler</i> | |
| <i>Planer</i> | |
| 5. MULIGE KONSEKVENSER AV ENDRINGENE | 17 |
| ØKT ANTALL OMRÅDER ETTER UTVIDELSE I UTVALGTE KULTURLANDSKAP 2017-2020 | 17 |
| KAPASITET OG KOMPETANSE – ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER | 17 |
| KAPASITET OG KOMPETANSE - FAGLIGE KONSEKVENSER..... | 19 |
| 6. ANBEFALING OM NY FORVALTNINGSMODELL FRA 2020 - KOMMUNEN SOM VEDTAKSMYNDIGHET | 21 |
| GRUNNLEGGENDE SUKSESSFÅKTORER SOM MÅ IVARETAS | 21 |
| ØVRIGE PREMISSE FOR VIDERE FORVALTNING..... | 21 |
| <i>Kompetanse og kapasitet på kommunalt og regionalt nivå</i> | |
| <i>Kommunene er forpliktet av at de forvalter statlige midler</i> | |
| <i>Kommunenes situasjon før overføring av oppgaver</i> | |
| <i>Fleksibilitet og samarbeid</i> | |
| ANBEFALING OM NY FORVALTNINGSMODELL..... | 23 |
| <i>Budsjettfordeling og rapportering</i> | |
| <i>Ny rollefordeling mellom alle aktører</i> | |
| <i>Kommunens ansvar og oppgaver</i> | |



| | |
|---|-----------|
| <i>Regionalforvaltningens ansvar og oppgaver</i> | |
| <i>Direktoratenes oppgaver</i> | |
| <i>Arenaer for samhandling og samarbeid</i> | |
| AVTALER..... | 29 |
| FORBEREDENDE AKTIVITETER I 2019 KNYTTET TIL OPPGAVEOVERFØRING I 2020..... | 29 |
| 7. RELEVANTE DOKUMENTER OG BAKGRUNNSINFORMASJON..... | 30 |



Forord

Stortinget har vedtatt at ansvaret for forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene Vegaøyen og Vestnorsk fjordlandskap og *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* kan overføres til kommunene. Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet har på bakgrunn av dette gitt de samarbeidende direktoratene innenfor arbeidet med *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* i oppdrag å utrede hvordan endringen kan gjennomføres og konsekvenser av dette.

Verdensarvsatsingen ble etablert i 2008, *Utvalgte kulturlandskap* i 2009. Fra 2017 har de to satsingene hatt en felles forskrift. Vi behandler begge satsingene, men rapporten vil ha en noe større vekt på *Utvalgte kulturlandskap*, som berører flere kommuner, utgjør største andelen av midlene som sorterer under forskriften, angår forvaltningen i alle fylker og innebærer den største arbeidsinnsatsen i forvaltningen.



1. Oppdraget

Oppdraget gjelder forvaltningen av tilskudd til områder i *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* (Klima- og miljødepartementet og jordbruksavtalen) og tilskudd til *verdensarvsatsingen* på Vegaøyen og Vestnorsk fjordlandskap (bare jordbruksavtalen). I følge oppdragsbrev datert 20.11.17 fra Klima- og miljødepartementet (KLD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD) skal Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet og Riksantikvaren (direktoratene) foreslå endring av gjeldende forskrift som følge av at oppgaver fra fylkesmannen overføres til kommunene i 2020. Samtidig skal direktoratene klargjøre de ulike forvaltningsnivåenes (direktorater, fylkesmenn, regional kulturminneforvaltning¹ og kommune) rolle og ansvar knyttet til forvaltningen av tilskuddet innenfor Utvalgte kulturlandskap i jordbruket i dag og hvilke konsekvenser endringen vil medføre fra og med 2020.

Direktoratene oppfatter oppdraget å inneholde følgende oppgaver:

- Gå gjennom dagens forvaltningsmodell - roller og ansvar
- Skissere ny forvaltningsmodell hvor forvaltningsoppgaver er overført til kommunene
- Avklare hvilken rolle fylkesmenn og regional kulturminneforvaltning skal ha etter at forvaltning av tilskudd overføres til kommunene
- Vurdere konsekvensen av en slik endring
- Utarbeide forslag til endringer i gjeldende forskrift

Videre arbeid

Etter at utkast til ny forskrift og utredning blir levert departementene 1. november 2018, vil utkast til ny forskrift bli sendt ut på høring av departementene. Direktoratene forutsetter at det blir aktuelt å arbeide med et rundskriv som utdyper og forklarer forskriften i 2019. Det vil videre bli aktuelt å se forvaltning av ordningen videre i sammenheng med Landbruksdirektoratets arbeid med det nye digitale søknads- og saksbehandlerverkøyet (Agros) som skal erstatte det gamle Saturn. I henhold til fremdriftsplan skal dette verktøyet være klart for verdensarvområdene og *Utvalgte kulturlandskap* høsten 2019. Endringer i forskrift som følge av overføring av oppgaver til kommunene må hensynstas i utviklingsarbeidet.

¹ Regional kulturminneforvaltning omfatter kulturminneforvaltningen i fylkeskommunene og Sametinget



2. Prosess og arbeidsmåte

Satsingen *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* og tilskuddet til de to verdensarvområdene involverer aktører på ulike nivåer – grunneiere/drivere og andre lokale aktører, kommuner, regional forvaltning og sentral forvaltning. Direktoratene har derfor funnet det viktig å sørge for at de ulike aktørene involveres godt i arbeidet med oppdraget. Nær kontakt med oppdragsgiverne i departementene har også vært nødvendig innledningsvis i arbeidet.

Dialog med departementene

Møte mellom direktoratene og departementene 19. september 2018 ga følgende avklaringer og føringer for det videre arbeidet:

- Kommunen skal være vedtaksmyndighet for tilskudd
- Regionalt nivå bør fortsatt ha oppgaver knyttet til faglig oppfølging
- Det er ikke aktuelt med en fleksibel ordning som gjør delegering av vedtaksmyndighet frivillig
- Det bør foretas minst mulig endring i gjeldende forskrift
- En må forsøke å videreføre ordningens fleksibilitet, både i oppgaver knyttet til forskriften og andre oppgaver
- Forslaget bør presenteres med fokus på kommunenes oppgaver
- Tilskudd skal ikke gå til stillinger eller stillingsandeler i kommunene
- Det bør gjøres en egen vurdering av de to aktuelle verdensarvområdene og mulig behov for ulik tilnærming i regelverket

Referansegruppe

Direktoratene etablerte en referansegruppe som har gitt innspill til arbeidet med oppdraget, gjennom bidrag til å utarbeide spørreundersøkelse og rådgivende dagsmøte 11.oktober 2018.

Referansegruppen vil også benyttes i videre arbeid med eventuelt rundskriv/veiledning, samt utvikling av det nye søknads- og saksbehandlingsverktøyet Agros.

Referansegruppen har følgende sammensetning:

- Lisa Grenlund Helgesson, Ringerike kommune
- Marit Sand, Nannestad kommune
- Torunn Raftenvold Rue, Seljord kommune
- Ragnhild Eklid, Oppdal kommune
- Berit Siksjø, Os kommune
- Gerd Lodden Solberg, Ringsaker kommune
- Torstein Kiil, grunneier/driver Jomfruland og Stråholmen
- Tore Mikalsen, grunneier/driver Vest-Lista
- Siv Aksdal, Møre og Romsdal fylkeskommune, kulturminneavdelinga
- Marit Chruickshank, Troms fylkeskommune, KUL kulturarv og miljø
- Elin Rose Myrvoll, Sametinget, avdeling for miljø, areal- og kulturvern
- Cathrine Amundsen, Fylkesmannens landbruksavdeling Troms
- Anne Aasmundsen Fylkesmannens landbruksavdeling Telemark
- Stig Horsberg, Fylkesmannens landbruksavdeling Oppland



- Arne Farup, Fylkesmannens landbruksavdeling Nordland
- Elisabeth Kaddan, Fylkesmannens miljøvernnavdeling Aust- og Vest-Agder
- Johannes Anonby, Fylkesmannens miljøvernnavdeling Sogn og Fjordane

Spørreundersøkelse

Som en del av arbeidet med oppdraget har direktoratene gjennomført en spørreundersøkelse med spørsmål til regional forvaltning, kommunen og grunneiere/drivere og andre lokale aktører i alle områdene, inkludert de som ble/blir utvalgt i perioden 2017 til 2020. ²

Svarene i spørreundersøkelsen gir ikke statistisk kunnskap, men har vært en metode for å «lodde stemningen» rundt kommende endring og gi direktoratene innspill til og kunnskap om både hva som skal til for å oppnå en god forvaltning med større kommunalt ansvar og konsekvensene av slike endringer.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i perioden 27. september til 5. oktober. Det kom inn 137 fullstendige svar fordelt på 50 svar fra kommunalt nivå, 42 fra regional forvaltning og 45 fra grunneiere/drivere. Resultatene fra undersøkelsen samt andre aktuelle tema ble drøftet i møte med referansegruppen 11.oktober.

² Spørreundersøkelsen ble sendt til kontaktpersoner i

- regional landbruksforvaltning v/ Utvalgte-/verdensarvkoordinatorerne på landbruksavdelinga hos fylkesmannen
- regional naturforvaltning (miljøvernnavdelinga hos fylkesmannen)
- regional kulturminneforvaltning (fylkeskommunen og Sametinget)
- involverte kommuner i fylket, rådmann og/eller ordfører og de/den ansvarlige i kommunen for oppfølginga av arbeidet med ordningene, både landbruks-, natur- og kulturforvaltning der det finnes

- samt til grunneiere/drivere/andre lokale aktører, begrenset til den/de som har verv/er representert i arbeidsgruppe/samarbeidsutvalg e.l. for området



3. Kort beskrivelse av satsingene og evalueringene i 2010 og 2013

Satsing på verdensarvområdene Vegaøyen og Vestnorsk fjordlandskap

Åtte norske verdensarvområder står i dag på UNESCOs verdensarvliste. Fra 2008 er det årlig avsatt midler over jordbruksavtalen til en egen satsing for to av dem, der jordbruket spiller en vesentlig rolle - Vegaøyen (innskrevet i 2004) og Vestnorsk fjordlandskap (innskrevet i 2005). For disse to områdene er verdensarvstatusen og -verdiene sterkt knyttet til varierte kulturlandskap i aktiv bruk og er avhengig av at det finnes jordbruksdrift i områdene. Tiltaksplaner for de to områdene ble til etter samarbeid mellom flere departementer og lokale aktører i verdensarvområdene. Det forutsettes at midlene som tildeles over jordbruksavtalen ses i sammenheng med virkemidler fra Miljødirektoratet, Riksantikvaren, fylkesmannen og fylkeskommunen, og at det er et tett og godt samarbeid med andre involverte parter i verdensarvarbeidet.

Formålet med denne satsingen er å bidra til å styrke landbruket i de to nevnte verdensarvområdene på UNESCOs liste. Midlene skal gå til tiltak for å sikre fortsatt drift og skjøtsel av områdene. Det gis areal- og beitetilskudd, tilskudd til etableringskostnader, tilskudd til skjøtelsesplaner og vegetasjonskartlegging. Tilskuddsmidlene skal gå til grunneiere og kan også benyttes til andre organiserte tiltak i verdensarvområdene som bidrar til at de særegne kulturlandskapsverdiene opprettholdes. Tiltakene er dels avtalebaserte driftstiltak og dels engangstiltak/prosjektmidler.

Evaluering av verdensarvsatsingen i 2010

Verdensarvsatsingen ble evaluert av NILF i 2010, etter to års virketid. Det ble anført at satsingen følges opp av fylkesmannen og krever bredt samarbeid på tvers i forvaltningen. Evalueringen viste at bruken av verdensarvmidlene var målrettet og fungerte etter hensikten. Det samla slåttearealet og det samla antallet sau og storfe på beite var forholdsvis stabilt, og verdifulle areal og kulturlandskap ble holdt i hevd. Flere nye foretak var interessert i å inngå avtale om skjøtsel, men dette var ikke mulig fordi den økonomiske rammen var for liten. Konkret hadde støtteordningen medvirket til å få beitedyr dit de ellers ikke ville vært. Både beiting og slått hadde hatt positive effekter for biologisk mangfold og kulturarv i landskapet.

Lokalt ble ordningen opplevd som et positivt og nødvendig tiltak på et kritisk tidspunkt for å beholde aktive bønder. Det ble vurdert som avgjørende for fremtidig drift i de to verdensarvområdene at tilskuddsordningene er forutsigbare og langsiktige. Det er få bønder igjen, landbruket er dermed svært sårbart for nedlegging av gårdsbruk. Evalueringen viste at forvaltningen fungerte godt og var tilpasset lokale utfordringer. Forvaltningen var oversiktlig både for mottakere og de som jobbet med midlene. Etter evalueringen ble det besluttet å videreføre ordningen.

Utvalgte kulturlandskap i jordbruket

Utvalgte kulturlandskap i jordbruket er en økonomisk satsing og en arbeidsmåte for å ivareta et representativt utvalg av verdifulle norske jordbrukslandskap. Landbruksdirektoratet koordinerer arbeidet, i nært samarbeid med Miljødirektoratet og Riksantikvaren og med regional landbruks-



natur- og kulturminneforvaltning, kommunen, grunneiere og landbruksforetak. På regionalt nivå er fylkesmannens landbruksavdeling koordinator for arbeidet.

Satsingen på *Utvalgte kulturlandskap* er rettet mot målene om å ta vare på variasjonen i jordbrukets kulturlandskap og ivaretagelse av biologisk mangfold og kulturminner og kulturmiljøer. Grunnleggende for valg av områder er at de i størst mulig grad omfatter jordbrukslandskap med både svært store biologiske verdier og kulturhistoriske verdier. En forutsetning er også at det er realistisk å få til langsiktig drift i områdene. Videre er det en forutsetning at etablering av et område som utvalgt kulturlandskap i jordbruket er frivillig. Fylkene fremmer på oppdrag fra direktoratene forslag, etter å ha forsikret seg om at kommuner og grunneiere er positive og ønsker å være med. Det er frivillig om den enkelte grunneier/driver vil inkludere sin eiendom i det aktuelle området og om vedkommende vil forplikte seg til å gjøre tiltak. Frivillige avtaler har vært et sentralt virkemiddel for å nå målene i satsingen. Avtalene skal sikre istandsetting, vedlikehold, drift og skjøtsel av områdene på lang sikt. En del av midlene brukes også til planlegging, prosessarbeid og kunnskapsinnhenting. En sentral pott holdes dessuten av til å gjennomføre overordnede oppgaver som samlinger, systematisk fotodokumentasjon og gjenfotografering, profilutforming og andre fellesoppgaver.

Utvelgelsesprosessen startet i 2008. Bakgrunnen for satsingen var en oppfølging av det nasjonale målet om at spesielt verdifulle kulturlandskap skal være dokumentert og fått en særskilt forvaltning innen 2010 (LMDs St.prp. nr. 1 (2005-2006)). Vekten på å få med motiverte grunneiere, og erkjennelsen av at grunneierne var nøkkelaktørene representerte noe vesentlig nytt i forhold til tidligere arbeid med jordbrukets kulturlandskap.

Ved oppstart i 2009 var 20 områder med i ordningen, utvidet til 22 i 2010. I 2017 og 2018 ble ordningen utvidet med ytterligere henholdsvis 10 og 9 nye områder. Samlet budsjett har de siste årene økt fra 12 mill. kroner i 2016 til 29,8 mill. kroner i 2018, der 8 mill. kroner kommer fra LMD/jordbruksoppgjøret og 21,8 mill. kroner fra KLD. Årlige rapporter viser resultater, omfang av tiltak og aktiviteter i områdene.

Evaluering av Utvalgte kulturlandskap i jordbruket i 2013

Utvalgte kulturlandskap i jordbruket ble evaluert av Østlandsforskning i 2013. Hovedvekten av evalueringen ble lagt på forvaltningsmodell, forvaltningseffektivitet og kostnadseffektivitet. Det var for tidlig å evaluere miljøresultater og miljøeffekter av satsingen, men problemstillingene ble likevel i begrenset grad inkludert. Hovedkonklusjonen i evalueringen er at berørte parter, inkludert grunneiere, offentlig forvaltning og næringsorganisasjoner, er fornøyd med forvaltning, prosesser, tilskuddsnivå og effekter av satsingen. Evalueringen ga ingen grunn til å endre hovedtrekkene i satsingen. Videre viste evalueringen at *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* bidrar til å oppfylle nasjonale mål om ivaretagelse av jordbrukets kulturlandskap. Tilskudd fra satsingen er av stor betydning for at miljøtiltak i områdene blir gjennomført. I følge evalueringen kunne ikke andre virkemidler på daværende tidspunkt erstatte *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* og den helhetlige områdetilnærmingen som ligger i satsingen. Funn fra forskningsprosjektet *Grønt partnerskap i norsk natur- og kulturminnevern (CoCoviN)* underbygget også at *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* er egnet til å fremme helhetsbevaring, herunder samordne natur- og kulturminnevern.



Satsingen har et vidt spekter av effekter, der noen kan observeres på kort sikt, for eksempel rydda arealer og istandsatte kulturminner, andre er først mulige å identifisere på lengre sikt slik, for eksempel økt arts mangfold. I tillegg bidrar ordningen til videreutvikling av jordbruket og annen næringsutvikling i området.

Spesielt interessant for denne rapporten er hva evalueringen den gang sa om organisering, arbeidsdeling og forvaltningsnivå. Østlandsforskning viser til at både grunneiere og forvaltning er tilfredse med arbeidsdelingen mellom regionalt og kommunalt nivå. De så videre på muligheten av å gi kommunene flere oppgaver, men vurderte ressurs- og kompetansesituasjonen (særlig natur- og kulturminnefaglig) i kommunene slik at fylkesmannens landbruksavdeling fortsatt burde ha den sentrale rollen når det gjelder forvaltning av områdene, i tett samarbeid med fylkesmannens miljøvern avdeling og regional kulturminneforvaltning. Østlandsforskning anbefalte videre at kommunene får et større ansvar i direkte kontakt mot grunneierne og når det gjelder næringsutvikling. Direktoratene sluttet seg til dette i en egen oppsummering i etterkant av Østlandsforskning sin evaluering.



4. Dagens forvaltningsmodell

I dette kapitlet er det lagt større vekt på beskrivelser av forvaltningsmodellen til *Utvalgte kulturlandskap* enn forvaltningsmodellen til Verdensarvområdene. Dette er fordi Utvalgte kulturlandskap utgjør den største andelen av midlene som sorterer under forskriften, angår forvaltningen i alle fylker og innebærer den største arbeidsinnsatsen i forvaltningen.

Felles forskrift for Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvsatsingen i 2017

I perioden 2009-2016 var det ikke nasjonale retningslinjer eller forskrift for satsingen. Midlene skulle forvaltes i tråd med føringer gitt i St.prop. og tildelingsbrev, forvaltningsloven og Reglement for økonomistyring i staten.

Ny felles forskrift trådte i kraft i 2017, etter at satsingene ble anbefalt slått sammen i rapporten *Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbrukspolitikken* i 2015. Forvaltningen er nå mer formalisert, og det legges opp til en tilnærmet lik forvaltning for alle områdene i de to satsingene. Alle som mottar tilskudd må nå søke, også de som har inngått avtaler. Noen fylker er i ferd med å fase ut de langsiktige og generelle skjøtselsavtalene og viderefører arbeidet som tiltak som må omsøkes hvert år.

Selv om forskriften er felles, har ordningene hvert sitt formål. For verdensarvområdene er formålet å styrke landbruket. For *Utvalgte kulturlandskap* er formålet å bidra til å sikre verdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, kulturminner og kulturmiljøer, herunder sikre langsiktig skjøtsel og drift.

Nesten alle fylkene melder om at forskriften fungerer godt for Utvalgte-satsingen. De fleste fylkene skriver at forskriften i liten grad har endret organisering av arbeidet, og at det er opplevd positivt å kunne hjemle vedtakene i en forskrift. Midlene til tiltak i områdene skal kunngjøres. Forskriften gir rom for lokal tilpasning og prioriteringer av satsinger og tiltak. Fylkene kan øremerke noe av rammen til prosess-/planleggingstiltak. Noen fylker melder om at de er usikre på avtalenes funksjon etter at forskriften ble fastsatt.

Verdensarvsatsingen

Organisering, forvaltningsrutiner, avtaler, planer

I begge verdensarvområdene inngår fylkesmannen avtaler med berørte grunneiere om skjøtsel i tråd med tiltaksplanen for områdene. Fylkesmannen sikrer at det utarbeides tiltaksplaner og inngås avtaler, kunngjør tilskuddene, fatter vedtak og utbetaler tilskudd til skjøtselstiltak til berørte grunneiere/drivere, samt sørger for kontroll av ordningen. Kommunene har ikke formelt ansvar for ordningen i dag, men kommunene utfører oppgaver knyttet til ordningen.

Ordningen for Vegaøyen berører en kommune og ett fylke, mens ordningen for Vestnorsk fjordlandskap berører seks kommuner og tre fylker.

- Møre og Romsdal: Stranda og Norrdal kommune (i 2020 slår Norrdal seg sammen med Stordal til Fjord kommune)



- Sogn og Fjordane: Aurland, Vik og Lærdal kommuner (ingen planlagt kommunesammenslåing)
- Hordaland: Voss kommune (i 2020 vil Voss bli slått sammen med Granvin)
- Nordland: Vega (ingen planlagt kommunesammenslåing)

Det er forventet at Hordaland og Sogn og Fjordane slår seg sammen til Vestland fylke. Det er ikke planlagt endringer for Møre og Romsdal og Nordland.

Utvalgte kulturlandskap i jordbruket

Involverte aktører - roller og ansvar

Grunneiere, drivere og andre lokale aktører

Motiverte grunneiere som nøkkelaktører i satsingen har hele tiden vært et grunnleggende premiss for *Utvalgte kulturlandskap*. Det er de som har ansvar for, og utfører, de konkrete tiltakene. Antall grunneiere, drivere og andre lokale aktører (heretter kalt grunneiere) varierer mellom områdene; fra et par til flere hundre. Noen kan bo i området og drive næringsvirksomhet innenfor jordbruk eller andre næringer. Andre kan bo i området uten å være direkte knyttet til landbruket, eller de har fritidsbolig i området. En del eiendommer kan være drevet av andre enn de som eier eller har rettighet til grunnen. Eieren eller rettighetshaveren kan være en privatperson, en kommune eller staten.

Kommunalt nivå

Kommunene medvirker som regel i forvaltningen av områdene, men grad av engasjement varierer relativt mye mellom områdene. I mange kommuner har deltakelse i ordningen *Utvalgte kulturlandskap* blitt avgjort gjennom politisk vedtak. Det har videre vært et mål å forankre forvaltningen av områdene i kommuneplanens arealdel gjennom regulering til hensynssone e.l. Noen kommuner har hatt en aktiv og sentral rolle i forvaltningen av områder innenfor *Utvalgte kulturlandskap* helt siden oppstarten. De fleste øvrige områder har funnet en tjenlig arbeidsdeling, med kommunal deltakelse tilpasset lokale forutsetninger og behov. Flere fylker involverer også kommunene i stadig større grad og gir dem økt ansvar for å forberede dem på å overta tilskuddsforvaltningen i 2020.

Det kommunale landbrukskontoret har ofte en sentral faglig rolle innen jordbruksspørsmål. Kommunene har generelt mer begrensete faglige ressurser innen natur- og kulturminneforvaltning, selv om dette kan variere noe. Noen kommuner vurderer og gir anbefalinger i forbindelse med søknader, holder kontakt med grunneiere, lag og foreninger og vurderer spørsmål om tiltak i forhold til kommunale arealplaner, verneplaner og annet. De behandler og avgjør søknader om tilskudd i Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL), som ofte sees i sammenheng med midlene fra *Utvalgte kulturlandskap*. Kommunen har generelt en viktig rolle gjennom sitt arbeid med blant annet kommunale arealplaner, næringsutvikling og tilrettelegging for friluftsliv i form av stier og løyper.

Regionalt nivå

Fylkesmannens landbruksavdeling er et viktig bindeledd mellom nasjonalt nivå, kommunene, organisasjoner, grunneiere/drivere og lokalt engasjerte samt mellom fagområdene for landbruk, naturmangfold og kulturminner. Fylkesmannens landbruksavdeling er vedtaksmyndighet og



koordinator på fylkesnivået og samarbeider faglig med fylkesmannens miljøvernavdeling og kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen og Sametinget. Fylkesmannens landbruksavdeling har hovedansvar for å veilede (jf Forvaltningsloven § 11), forberede saker og fatte enkeltvedtak. Forvaltning av midlene skjer i henhold til forskrift, med åpning for regional tilpasning av tilskuddssatser og prioritering av tiltak.

Nasjonalt nivå

Satsingen driftes i dag av et nasjonalt sekretariat der Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet og Riksantikvaren deltar. Landbruksdirektoratet er koordinator for direktoratsamarbeidet.

Samhandling mellom aktørene på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå

Områdene i satsingen er svært ulike, både i størrelse, antall grunneiere/drivere, landskapstyper, driftsformer og type drift – fra aktive jordbruksområder til områder som driftes som museumsanlegg. Det har derfor fra starten av vært et spekter av ulike forvaltningsmodeller i områdene, noe man nasjonalt har funnet tjenlig for å oppnå god lokal tilpasning innenfor forvaltningen av ordningen.

I mange områder er grunneierne organisert i grunneierlag eller har etablert lokale arbeidsgrupper.

For de fleste områdene er det etablert en form for samarbeidsgrupper der regional forvaltning, kommune, representanter for grunneiere, drivere og andre deltar. Før forskriften ble fastsatt, fungerte gruppa i mange områder som en styringsgruppe.

Grunneiere og forvaltning på alle nivåer møtes jevnlig (annethvert år) til nasjonale nettverkssamlinger. Regionalt og nasjonalt forvaltningsnivå samles til årlig fagsamling om aktuelle forvaltningstema hos ett av direktoratene. Forøvrig benyttes ulike kanaler for intern kommunikasjon og erfarings- og informasjonsdeling mellom alle nivåer (bl.a. nyhetsbrev).

Forvaltningsrutiner økonomi

Ut fra et ønske om å samle midlene ett sted og utnytte eksisterende systemløsninger, blir både midler til sentrale tiltak og områdemidler fordelt fra Landbrukets utviklingsfond (LUF). Dette ivaretas gjennom en internoverføring fra KLDs budsjett til LUF. Landbruksdirektoratet har regnskapsansvaret for LUF. Utgiftene anvises og utbetales av Landbruksdirektoratet over LUF (via undersystemet Saturn, fra 2019/2020 i Agros), etter anvisnings-/utbetalingsrutinene i direktoratet.

Sekretariatet skriver årlig budsjettnotat til LMD/KLD om planlagt fordeling av midler innenfor satsingen. Her beskrives omfang og fordeling av midler til sentrale tiltak og til tiltak i områdene. Størrelsen på tildelt beløp til hvert av områdene («områdemidlene») foreslås av sekretariatet og godkjennes av departementene. Fordelingen skjer på grunnlag av budsjettforslag fra fylkene og samlet budsjetttramme. Forslagene fra fylkene er basert på innspill fra og dialog med grunneiere og brukere, ut fra prioriteringene i områdenes planer. Områdemidlene forvaltes av fylkesmannen som gjennom tildelingsbrev fra Landbruksdirektoratet får en belastningsfullmakt i LUF.

Tildeling av midlene skal være henhold til forskriften. Forskriften gir rom for lokal tilpasning og prioriteringer av satsinger og tiltak. Midlene til fylkene/områdene skal gå til skjøtsel, drift, vedlikehold, istandsetting, investeringer, nødvendig detaljplanlegging, formidling og tilrettelegging overfor grunneiere. Utgangspunktet for bruken av midlene skal være forvaltningsplan, skjøtelsesplaner,



eventuelle avtaler (se under), tidligere kostnadsoverslag og ajourførte prioriteringer som er gjort i fylket.

Tilskudd skal kunngjøres. Størrelsen på og forutsetningene for bruk av midlene skal gå fram av vedtak. Avtaler og tilsagnsbrev skal inneholde vilkår for bruk av midlene, rapporteringskrav, kontrolltiltak og mulige sanksjonsformer.

Fylkene kan sette av midler til andre typer tiltak, eksempelvis grunneiermøter, samlinger, prosessmidler m.m. Disse midlene trenger ikke kunngjøres.

Tilskuddsbeløpene registreres og anvises av fylkesmannen via Saturn.

Rapportering

Ved utløpet av året sammenstiller fylkene rapport til nasjonalt sekretariat om resultater og aktiviteter i sine områder, samt en forbruksoversikt for områdemidlene. Sekretariatet innarbeider dette underlaget i sin årsrapport til LMD og KLD, der man samtidig gjør rede for arbeidet sentralt.

I fylkenes og direktoratenes årsrapporter for *Utvalgte kulturlandskap* rapporteres fordeling av midler. Det skilles på midler til engangstiltak/investeringer og drift/årvisse tiltak, og fordeles på følgende tiltakskategorier:

- Planlegging
- Kulturminner
- Biologisk mangfold
- Beiterelaterte tiltak og landskapsskjøtsel
- Andre næringsretta tiltak
- Overvåking/dokumentasjon
- Formidling

Rapportene beskriver omfang av tiltakene og konkrete resultater for miljøverdiene, status for organisering og samhandling, status i kommuneplan, trusselbilde, utadrettet informasjon og aktiviteter og næringsutvikling. Rapporteringen oppfattes som god, men svært detaljert.

Avtaler

I forbindelse med etablering av satsingen *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* ble det understreket at forvaltning av områdene skal baseres på frivillighet. Det ble anbefalt at årvisse tiltak skulle forankres i frivillige privatrettslige avtaler. Avtalene inngås mellom staten ved fylkesmannen og den enkelte grunneier. En grunn til at man valgte å anbefale frivillige avtaler var tidligere erfaringer med at det er vanskelig å få til langsiktig oppfølging og vedlikehold av aktuelle landskap uten at grunneierne var involvert i å planlegge og utføre tiltak.

En avtale kan omfatte skjøtsel av et areal eller en eiendom. Mal for disse avtalene ble utarbeidet i 2009. Avtalemalen omfatter bl.a. formål, avgrensning av området avtalen gjelder for, økonomisk godtgjørelse og vilkår, arbeidsfrist samt rapportering og kontroll. I tillegg omfatter avtalen mulighet for avtalerevisjon. Bestemmelser om mislighold, oppsigelse og opphør, overdragelse og tvist omfattes også av avtalen.



I praksis har de fleste områdene brukt avtaler som verktøy i tilskuddsforvaltningen for de årvisse tiltakene, men i noen områder har bruken av midlene bare vært forankret i forvaltningsplan og søknader.

Planer

Forvaltningsplaner/områdeplaner

Områdene i satsingen *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* skal utarbeide en plan for området som helhet, kalt områdeplan eller forvaltningsplan. Planen bør inneholde en helhetlig områdebeskrivelse (avgrensning, verdier, historikk, bruk og driftsformer m.m.) omtale av spesielle utfordringer, formulering av visjon/mål for området og tiltak for skjøtsel og vedlikehold. Den bør omtale status i forhold til lovverk, tiltak for næringsutvikling og kostnadsoverslag knyttet til tiltak. Det er utarbeidet en sjekklister (opprinnelig i 2008, foreløpig revidert i 2017) som gir grovrisset av innholdet i en slik plan.

Fylkesmannens landbruksavdeling er ansvarlig for at en slik plan utarbeides og de står som ansvarlig utgiver av planen. Forvaltningsplanen skal utarbeides i samarbeid med de regionale faglige etatene og berørte kommuner og grunneiere.

Hovedformålet med forvaltningsplanen/områdeplanen er å beskrive de langsiktige målsettinger for utviklingen av området og forvaltningen av det. Grunneiere og brukere er en sentral målgruppe, men det er også intensjonen at planen skal være viktig for andre aktører, som regional forvaltning, kommunene, næringsorganisasjoner, frivillige organisasjoner og aktører innen rådgivningstjenesten i jordbruket. I forbindelse med disse planene kan det angis prioriterte tiltak. Dette kan være tiltak av mer generell karakter, som råd for driften av området, for næringsutvikling, for forvaltning av spesielle naturtyper eller områder etc.

Skjøtsels- og vedlikeholdsplaner

Skjøtselsplaner utarbeides for avgrensede tema eller delområder. Disse planene er grunnlaget for den mer konkrete skjøtsel for en del av området, oftest en eiendom eller del av en eiendom, eller for vedlikehold av bygninger eller andre typer kulturminner. Skjøtselsplanen har gjerne et kart, en områdebeskrivelse og en angivelse av hva som er målet med skjøtselstiltaket for enkelte deler av eiendommen. Videre kan det være beskrevet metoder ved registrering, hva som skal gjøres i en restaurerings- /anleggsfase og i en vedlikeholdsfasen, og en detaljert oversikt over kostnader ved gjennomføringen av tiltaket. Flerårige tiltak forutsetter i de fleste tilfeller at det foreligger en skjøtsels- eller vedlikeholdsplan.



5. Mulige konsekvenser av endringene

I dette kapittelet vurderes mulige konsekvenser av å flytte vedtaksmyndighet for tilskuddsordningen til kommunene i lys av resultater fra spørreundersøkelsen, råd fra referansegruppen og drøftinger mellom direktoratene. Mulige styrker og fordeler, svakheter og utfordringer ved endringen identifisert her danner grunnlaget for anbefaling av ny forvaltningsmodell som presenteres i kapittel 6.

De faglige og økonomiske konsekvensene av å flytte vedtaksmyndigheten vil også være avhengig av om den enkelte kommune får tilført ressurser til å forvalte ordningen eller ikke. Dette er forhold direktoratene ikke har oversikt over i dag.

Andre sentrale premisser, erfaringer fra forvaltningen så langt og evaluering av ordningen legges også til grunn for anbefalingen og omtales nærmere i kapittel 6.

Vurderingen nedenfor legger mest vekt på konsekvensene for forvaltningen av tilskudd i *Utvalgte kulturlandskap*, men det vil være mange likhetstrekk mellom disse og konsekvensene for forvaltningen av tilskudd i de to verdensarvområdene.

Økt antall områder etter utvidelse i Utvalgte kulturlandskap 2017-2020

Som følge av økte budsjetter har satsingen *Utvalgte kulturlandskap* blitt utvidet og mange nye områder er i oppstartsfasen. Ti nye områder kom med i 2017, ni nye i 2018, tre nye kommer med i 2019 og to i 2020. Denne kraftige utvidelsen skjer rett i forkant av overføring av oppgaver til kommunene. Direktoratene vil understreke at økt antall områder også påvirker forslaget til ny forvaltningsmodell.

Kapasitet og kompetanse – Økonomiske og administrative konsekvenser

I årsrapporten for 2017 meldte mange fylkesmenn om bekymring knyttet til å overføre oppgaver til kommunene i 2020. Etter deres vurdering mangler mange kommuner ressurser og kompetanse. Deres inntrykk er at landbrukskontorene er presset ressursmessig og at det er begrenset hva de kan forvente av dem per i dag.

Et funn fra spørreundersøkelsen er at mange av kommunene etterspør økte personressurser til oppfølging, nesten uansett størrelse på kommunen. Mulighet for øremerking av midler til forvaltning av *Utvalgte kulturlandskap* trekkes fram, og begrunnes blant annet med at stram kommuneøkonomi kan legge press på disponering av tilskuddene. Noen utvalgte områder og verdensarvområder ligger i ROBEK-kommuner.

I spørreundersøkelsen gir saksbehandlere i kommunen uttrykk for at det er utfordrende å få «tilleggsoppgaver» på toppen av andre faste oppgaver, dersom det ikke følger med øremerkede midler til å forvalte ordningen. Andre saksbehandlere i kommunene gir imidlertid uttrykk for at kommunen har god kapasitet og kompetanse og vil kunne forvalte ordningen i tråd med nasjonale mål. Noen melder at kommunen er godt involvert i satsingen fra før, og at dette arbeidet ikke vil medføre vesentlig ekstra tidsforbruk. Ordningen oppfattes som en viktig satsing for kommunen som allerede prioriteres fordi det betyr mye for brukernes status, motivasjon og økonomi.



Oppsummert fra spørreundersøkelse, innspill fra referansegruppe og direktoratenes vurdering gir følgende punktliste konkrete eksempler på hvordan flytting av forvaltningsansvaret til kommunene kan gi økonomiske og administrative konsekvenser i positiv og negativ retning:

- I kommuner med god kapasitet og mye ressurser kan grunneierne få bedre oppfølging og oppleve kortere saksbehandlingstid
- Kan medføre mer samordnet og bedre forvaltning av andre lokale ordninger
- Økt ansvar kan innebære mer ressurser til arbeid med forvaltning av kulturlandskap i kommunene, og økt kunnskap om forvaltning av helheten av kultur- og naturarv
- Et nytt forvaltningsledd kan medføre opplevelse av økt byråkrati. Hver og en av over 50 kommuner/enheter skal løse oppgavene som 20 fylkesmenn/regionenheter utfører samlet i dag (11 fylker i 2020)
- Lokal tilskuddsforvaltning kan innebære at habilitetssituasjoner mellom saksbehandlere og tilskuddssøker/-mottaker oppstår oftere. Nærhet kan også påvirke saksbehandling, gjennomføring av kontroll og reaksjoner på regelbrudd
- Kommunene trenger økte personressurser til forvaltning av ordningen
- Dersom det ikke kommer egne midler til forvaltning av ordningen vil presset på å bruke tilskuddsmidlene til kommunens administrasjon av ordningene kunne øke
- Det vil bli behov for å dekke overgangskostnader til forberedelse og gjennomføring av overføring av oppgaver, både på kommune- og fylkesnivå
- I kommuner med liten kapasitet og få ressurser kan grunneiere få mindre oppfølging og saksbehandlingstiden kan øke
- Den nasjonale oversikten over aktiviteten i områdene enkeltvis og i satsingen som helhet kan bli svekket (kan ikke styre og kreve rapportering på samme detaljnivå fra kommunene som fra fylkesmannen)
- Administrative og formelle utfordringer:
 - I områder der kommunen er stor grunneier vil fylket (anbefalt framfor settekommune) fortsatt måtte behandle tilskuddssøknader
 - Hvordan fordele vedtaksmyndighet for tilskuddsordningen i områder som strekker seg over flere kommuner eller over flere fylker og mange kommuner

Satsingen *Utvalgte kulturlandskap* vil i 2020 bestå av om lag 46 områder og involvere om lag 50 kommuner. Direktoratene forventer at det fremover vil bli et behov for opplæring og kompetanseoverføring til kommunene, særlig i de kommunene som ikke har vært involvert tidligere. Direktoratene forventer at det vil være mest utfordrende å overta vedtaksmyndigheten i de kommunene som skal forvalte store områder med mange grunneiere. I de nye områdene er det også viktig å kjøre gode prosesser for medvirkning, eierskap og forståelse av hva satsingen *Utvalgte kulturlandskap* er. Både evalueringen fra 2013 og årsrapportene fra fylkesmannen peker på at prosessarbeidet er et interessant og givende arbeid, men at det krever mye tid, kapasitet og ressurser fra den som er koordinator.

Administrative og økonomiske konsekvenser vurderes samlet sett å være knyttet til sannsynlig variabel *kapasitet* i kommunene, samt utfordringer med løsning i områder der flere kommuner og fylker er involvert. Konsekvenser knyttet til *kompetanse* til å utføre økonomiske og administrative oppgaver nevnes i mindre grad i spørreundersøkelsen, noe som kan tolkes som om kommunene oppfatter at de allerede har nødvendig kompetanse og rutine på innen tilsvarende, og dels langt større, oppgaver og ansvar innen forvaltning av tilskuddsordninger. Samtidig vet vi fra evalueringen av SMIL i 2009 og Landbruksmeldingens (2016-2017) omtale av Riksrevisjonens rapport om forvaltning av produksjonstilskudd, at kapasitet og kompetanse på kommunalt nivå er kritiske faktorer



for å kunne forvalte tilskuddsordninger på en god måte. Samlet sett viser resultatene av å forvalte og administrere SMIL-ordningen på kommunalt nivå seg å være varierende.

Kapasitet og kompetanse - Faglige konsekvenser

Ressursbruk og prioriteringer av arbeid med kulturlandskapsverdier vil kunne variere mye mellom kommunene avhengig av tilgang på og kapasitet hos relevant personell. Kommunene har varierende grad av juridisk, agronomisk, naturfaglig og kulturminnefaglig kompetanse tilgjengelig. En del kommuner har fagfolk med landbruksfaglig kompetanse, organisert enten innenfor egne enheter (landbrukskontor) eller ofte samordnet innenfor en næringsavdeling i kommunen. En del kommuner har organisert interkommunale landbrukskontor. Kompetansenivå og kapasitet knyttet til forvaltning av helhetlige kulturlandskapsverdier kan variere, fra høy kompetanse og aktivt arbeid med slike tema i noen kommuner til svak eller fraværende fagkompetanse på feltet hos andre. I kraft av forvaltningsansvaret vil kommunene få ansvar for faglig veiledning av søkere. Det kan være ulikt mellom kommuner hva man ser som sitt veiledningsansvar og hvor store ressurser som kan legges i å følge opp dette ansvaret. De faglige ressursene i kommunen vil være avhengig av om enkeltpersoner i landbruksforvaltninga har relevant fagkompetanse og erfaring eller ikke. I noen distrikter er Norsk Landbruksrådgiving en tilgjengelig fagressurs på dette feltet.

I motsetning til på landbruksområdet, finnes fagkompetanse innen naturmangfolds- og kulturminnefeltet bare i veldig få tilfeller innenfor det kommunale forvaltningsapparatet. Det er en viss bekymring blant en del grunneiere at kommunen ikke har samme fagkompetanse som regional forvaltning på disse områdene, og at veiledning på disse områdene samt helhetlig oversikt i arbeidet vil bli svakere ved endringen. I noen tilfeller gjelder en slik bekymring også på landbruksfeltet. Grunneiere gir uttrykk for at ressursene ved landbrukskontorene flere steder bygges ned og blir mindre tilgjengelig for faglig rådgivning til grunneier og brukere i områdene. Blant kommunene er bekymringen for at forvaltningen ikke vil ha god nok kapasitet uten økte fagressurser relativt gjennomgående. Både blant grunneierne/driverne lokalt og i kommunal forvaltning er det imidlertid også en del som mener nye oppgaver vil styrke kommunene, ved at kommunen tillegges interessante oppgaver og det opparbeides bredere faglig kompetanse på kulturlandskapsfeltet.

Oppsummert fra spørreundersøkelse, innspill fra referansegruppe og direktoratenes vurdering gir følgende punktliste konkrete eksempler på hvordan flytting av forvaltningsansvaret til kommunene kan gi faglige konsekvenser i positiv og negativ retning:

- Økt ansvar for forvaltning av landskap og helheten av kultur- og naturarv kan medføre et kunnskapsløft i kommunen
- Styrker kommunens rolle som landbruksmyndighet og forvalter av helhetlige miljøverdier i sin arealforvaltning
- Forplikter sterkere til engasjement når kommunene tillegges mer ansvar
- Kjennskap og (fysisk) nærhet til det lokale landbrukskontoret, samt bedre lokalkunnskap om området gir enklere dialog mellom grunneiere og vedtaksmyndighet, og kan gi raskere faglige avklaringer og kortere saksbehandlingstid på tiltak. Enklere å dra på befaringer. Grunneiere er vant til å ha kontakt med det lokale landbrukskontoret
- Kommunen vil være stolt av satsingen og vil kunne profilere og utvikle området gjennom muligheter knyttet til gårdsturisme, matopplevelser, matproduksjon, bolyst og reiseliv knyttet til kulturlandskap, naturmangfold og kulturhistorie



- Det kommunale veiledningsapparatet varierer mellom kommuner, noe som kan oppleves krevende for de enkelte aktørene i områder som omfatter flere kommuner
- Tverrfaglig kompetanse innen både landbruk, kulturminner og naturmangfold mangler i de fleste kommunene og kan gi lavere kvalitet på faglig veiledning og tiltak som utføres
- Lite fagmiljø med få personer på landbrukskontoret kan være sårbart for den helhetlige satsingen i området og for den enkelte grunneier som forventer faglig veiledning og effektiv saksbehandling
- Det kan bli større ulikheter mellom områder og med det mindre likebehandling av brukere, da kommuner vil vektlegge forskjellig og prioritere ulikt
- Minsker muligheten for å gjøre faglige helhetsvurderinger på regionnivå, og kompetanseoverføring mellom områdene reduseres

Faglige konsekvenser vurderes samlet sett å være knyttet til på den ene siden fordeler ved større nærhet mellom forvaltning og grunneiere, økt mulighet for å se satsingene i sammenheng med annen lokal næringsutvikling og økt kunnskap og engasjement for landbrukets produksjon av miljøgoder og helhetlig satsing i et område. Utfordringene er for mange kommuner i stor grad knyttet til manglende kompetanse og kapasitet til å ivareta særlig natur- og kulturminnefaglig oppfølging. Det er en risiko for at den helhetlige pådriverrollen som forvaltningen hittil har hatt kan reduseres til behandling av enkeltsøknader mer liknende SMIL-ordningen i kommuner med begrenset kapasitet.



6. Anbefaling om ny forvaltningsmodell fra 2020 - kommunen som vedtaksmyndighet

I dette kapitlet beskriver direktoratene våre anbefalinger for ny forvaltningsmodell, på bakgrunn av analyse av mulige konsekvenser presentert i kapittel 5 og noen grunnleggende suksessfaktorer og sentrale premisser i forvaltningen av tilskuddsordningen for *Utvalgte kulturlandskap* og verdensarvsatsingen. Våre anbefalinger gjelder begge satsingene. I teksten er det lagt mest vekt på forvaltningen av tilskudd i *Utvalgte kulturlandskap*.

Grunnleggende suksessfaktorer som må ivaretas

Evalueringen av *Utvalgte kulturlandskap* i 2013 (omtalt i kapittel 3) viste at både grunneiere og forvaltning var tilfredse med arbeidsdelingen mellom regionalt og kommunalt nivå. Videre ble ressurs- og kompetansesituasjonen i kommunene vurdert slik at fylkesnivået fortsatt burde ha den sentrale rollen når det gjelder forvaltning av områdene, mens kommunen fikk et større ansvar inn mot grunneierne og næringsutvikling. Direktoratene sluttet seg til dette i en egen oppsummering og anbefaling. På bakgrunn av evalueringen og erfaringene gjennom snart ti års forvaltning av *Utvalgte kulturlandskap* er følgende vurdert som særlig viktig for gode resultater innenfor ordningen:

- Fleksibilitet – forvaltningssystemer som gir mulighet for løsninger tilpasset forutsetninger i det enkelte område, og tar høyde for at områdene er svært ulike
- Tverrfaglig arbeid for å ivareta helheten i områdene
- Langsiktighet – ivaretatt gjennom avtaler og planer
- Frivillighet – en forutsetning for motivert innsats fra grunneiere og kommuner
- Tilrettelegging for god samhandling lokalt, samt mellom forvaltningen på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå

I anbefalingen om ny forvaltningsmodell legger direktoratene stor vekt på å ivareta og videreføre disse kvalitetene.

Øvrige premisser for videre forvaltning

I tillegg til de nevnte suksessfaktorene gjelder noen flere premisser for å sikre videreføring av ordningenes gode resultater når kommunene overtar myndighet over tilskuddsordningen.

Kompetanse og kapasitet på kommunalt og regionalt nivå

En kjerne i satsingen er helhetstenkning på landskap, der jordbruksdrift, skjøtsel og ivaretagelse av natur- og kulturminneverdier sees i sammenheng. Det regionale tverrfaglige samarbeidet er i dag ansvarlig for å sikre en slik tverrfaglig kvalitet i satsingen. Viktige årsaker til de gode resultatene så langt har vært *kapasitet* i forvaltningen og tilgang på *kompetanse* innen alle aktuelle fagområder koblet til arbeidet.

Direktoratene er kjent med at de aktuelle kommunenes kapasitet og kompetanse på fagområdene naturmangfold og kulturminner varierer, og at interessen for å overta oppgavene også er varierende. Det er grunn til å tro at noen kommuner vil takle de nye oppgavene godt og at en vil få et tettere forhold mellom grunneiere/drivere og kommunen som ansvarlig for satsingen lokalt. På samme måte



er det forutsigbart at oppfølgingen i noen områder antagelig vil bli dårligere enn den er i dag, dersom kommunen ikke gir oppgavene prioritering og har nødvendig kompetanse.

Siden det er usikkert hvor mye ressurser til forvaltning av satsingene, vil konsekvenser av å flytte vedtaksmyndighet for tilskuddene til kommunen være sterkt koblet til kapasitet og tilgang på kompetanse. Faglige, økonomiske og administrative konsekvenser vil avhenge både av

- om den enkelte kommunen har egne og tilstrekkelige fagressurser til å utføre oppgaven på en god måte, og
- i hvilken grad viktig samhandling mellom forvaltningsnivåene fra dagens modell kan videreføres

En sentral problemstilling er hvilken rolle fylkesnivået skal ha når vedtaksmyndigheten legges til underliggende forvaltningsnivå. Det er ønsket at den faglige kompetansen på fylkesnivået fortsatt skal brukes i arbeidet, samtidig som en må ta hensyn til fylkesmannens nye rolle som kontrollør og klagemyndighet på kommunens vedtak om tilskudd. Uavhengig av dette gjør de siste års økning i antall områder at man på fylkesnivået i de fleste fylker uansett ikke kan videreføre oppfølgingen av hvert enkelt område like tett som tidligere. Regional forvaltning vil av både formelle og kapasitetsmessige årsaker måtte få en annen rolle i forvaltningen av områdene i framtida.

Dette gjelder for øvrig også på nasjonalt nivå, der direktoratenes og departementenes involvering i arbeidet med *Utvalgte kulturlandskap* må endre detaljgrad, både hva gjelder styring, oppfølging og rapportering. Frem til nå har satsingene blitt fulgt opp svært tett fra regionnivået og direktoratene. Dette har bidratt til at man også på nasjonalt nivå har hatt en god oversikt over både oppfølging av tiltak, fordeling av midler og oppfylging av mål.

Kommunene er forpliktet av at de forvalter statlige midler

Tilskudd til tiltak i verdensarvområdene Vegaøyane og Vestnorsk fjordlandskap og *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* er økonomiske virkemidler som Landbruksdirektoratet, fylkesmannen og kommunen forvalter på vegne LMD og KLD. Kommunen er her på lik linje med statlige organer underordnet LMD og KLD, som har full styringsrett over hvordan disse midlene skal forvaltes. Dette innebærer at kommunene kan instrueres av overordnet myndighet om lovtolkning, saksbehandling, bruk av skjønn, og om faktiske handlinger. Det følger også av økonomireglementet at overordnet myndighet har rett og plikt til å kontrollere hvordan kommunen forvalter tilskudd. Slike kontroller gjennomføres som forvaltningskontroller, og ikke som tilsyn etter kommuneloven. Oppgaven med å gjennomføre kontrollene og følge opp avvik som avdekkes ved kontroller er delegert til fylkesmannen. Forvaltningskontrollene skal gi fylkesmannen et godt grunnlag for å veilede og følge opp kommunene i forvaltningen av de økonomiske virkemidlene.

Kommunenes situasjon før overføring av oppgaver

I Prop 91 L (2016-2017) hvor Stortingets beslutning om overføring av oppgaver knyttet til de aktuelle satsingene til kommunene slås fast, beskrives også at kommunereformen forutsettes å gi større og mer robuste kommuner, med bedre kapasitet og kompetanse. Ut fra spørreundersøkelsen og øvrig kjennskap til de om lag 50 kommunene som er involvert i *Utvalgte kulturlandskap og verdensarvområdene*, vet direktoratene at bare noen få av kommunene har planer om sammenslåing til større kommuner innen 2020.



Direktoratene tar utgangspunkt i at premisset om større og mer robuste kommuner ikke vil være en realitet for mange av de mindre kommunene i satsingen. En del av kommunene er imidlertid sterkt involvert i forvaltningen av ordningen allerede, og vil være i stand til å videreføre denne på en god måte.

Dette gir grunnlag for at direktoratene i våre anbefalinger må ta høyde for at situasjonen er svært ulik i de aktuelle kommunene, og skisserer en forvaltningsmodell som er tilstrekkelig fleksibel til at også de kommunene som har minst ressurser (kapasitet og kompetanse) vil kunne ivareta ansvaret.

Fleksibilitet og samarbeid

I kapittel 4 er det skissert hvordan en del oppgaver i områdene vanligvis er fordelt mellom regionalt nivå og kommunalt nivå. Selv om fylkesmannen i dag er vedtaksmyndighet, er det opp til aktørene i de ulike områdene hvordan de faktisk vil organisere seg og løse øvrige oppgaver. Dette gjelder spesielt hvor mange av oppgavene som skal løses på de ulike nivåene og innad på disse nivåene. Det varierer om det er et samarbeidsforum for det enkelte området, og dette eventuelle forumets oppgaver. Årsrapporter og spørreundersøkelsen viser at i noen områder ivaretar kommunen allerede en del av koordinatorfunksjonene som ellers løses av fylkesmannens landbruksavdeling i øvrige områder.

Direktoratene er opptatt av at rollefordelingen på noen oppgaver fortsatt må være fleksibel etter at kommunene overtar vedtaksmyndighet. Samtidig blir det mer viktig at det fortsatt eksisterer en felles arena hvor aktørene på alle nivåer kan samles. Dette er viktig både for å sikre grunneierne/drivernes involvering og eierskap i planlegging, prioritering av tiltak og tilskuddsforvaltning i samarbeid med forvaltningen, og for å ivareta tverrfaglighet gjennom faglig bistand fra regionale etater til kommunene. Direktoratene anbefaler at det opprettes egne fora for dette. Disse omtales nærmere senere i kapitlet.

Anbefaling om ny forvaltningsmodell

Budsjettfordeling og rapportering

Samtidig med at delegering av oppgaver til kommunene forberedes har antall utvalgte områder blitt doblet. Direktoratene mener det er lite i tråd med den allmenne organiseringen i forvaltningen om nasjonalt forvaltningsnivå skal ha direkte styringsdialog med om lag 50 ulike kommuner. Det foreslås at direktoratene ved Landbruksdirektoratet har styringsdialog med fylkesmannens landbruksavdeling som i dag. Fylkesmannens landbruksavdeling har styringsdialog med kommunene.

Ny modell for budsjettinnspill og fordeling vil innebære følgende ansvarsfordeling:

- Kommunen som forvalter tilskuddsordningen for hvert område melder inn budsjettbehov til fylkesmannens landbruksavdeling etter standardisert mal fra Landbruksdirektoratet
- Fylkesmannens landbruksavdeling melder *samlet* behov for årsramme til fylket inn til Landbruksdirektoratet. Dette innebærer sammenstilling av budsjettinnspill fra kommunene, med mulighet for å knytte tekstlige kommentarer/merknader til disse. Det er forventet at fylkesmannens miljøvern avdeling og regional kulturminneforvaltning er involvert i dette arbeidet.



- Direktoratene ved nasjonalt sekretariat fordeler årlig *samlet* ramme til hvert fylke utfra innmeldt behov og fordelingsnøkkel mellom fylkene ut fra omfang av områder, faglige prioriteringer m.m.
- Fylkesmannens landbruksavdeling fordeler årlig ramme til kommunene på grunnlag av innmeldte behov fra kommunene, tildelt ramme til fylket og *faglige* prioriteringer omforente med fylkesmannens miljøvernavdeling og regional kulturminneforvaltning.

Tilsvarende rapporterer kommunene årlig til fylkesmannens landbruksavdeling etter standardisert mal, og fylkesmannens landbruksavdeling formidler rapport fra områdene i en samlet årsrapport for fylket til Landbruksdirektoratet. Det er forventet at fylkesmannens miljøvernavdeling og regional kulturminneforvaltning er involvert i dette arbeidet.

Det sentrale sekretariatet vil i ny modell altså ikke lenger fordele tilskuddsrammen til hvert enkelt område, men til fylket. Dagens forholdsvis omfattende tekstlige og tallmessige rapportering til LMD/KLD tilsier at det fortsatt vil være behov for å bruke fylkesmannen som et koordinerende mellomledd for rapportering. Behov, omfang og form på framtidig årsrapportering må drøftes med LMD og KLD. For kommunene vil det være krevende å levere selv en enklere rapportering enn dagens. Generelt er kommunenes rapportering kanalisert gjennom KOSTRA, med få muligheter til å gå i dybden på omfang av aktiviteter, resultater og måloppnåelse.

Når regionalt forvaltningsledd overtar ansvaret for fordeling av budsjetttramme til områdene vil dette ivareta behovet for regional oversikt og fleksibilitet i både faglig og økonomisk forvaltning av ordningen. Samtidig ivaretas behovet for å samordne midlene med andre regionale og nasjonale tilskudd. Forslaget innebærer at fylkesmannen vil føre kontroll med kommunens tilskudsforvaltning.

Det vil også fortsatt være behov for at regionalt nivå kan samordne aktivitet felles for alle områdene innenfor samme region. Direktoratene anbefaler derfor at behov for midler til fellestiltak eller koordinerende tiltak i et fylke fortsatt må kunne meldes inn fra regionalt nivå.



Ny rollefordeling mellom alle aktører

| Direktorat | Regionalt nivå | Kommune | Grunneier/driver |
|---|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Nasjonal koordinator • Regelverksutforming • Veiledning • Arrangere fagsamlinger/nettverkssamlinger • Kontroll • Rapportering og budsjettforslag til LMD/KLD | <ul style="list-style-type: none"> • Regional koordinator • Veiledning av komm. • Bidra ved behov for kunnskap innen landbruk, natur og kulturminner • Kvalitetssikre planer • Koordinere budsjettinnspill • Rapportering til dir. • Klageinstans, kontroll | <ul style="list-style-type: none"> • Lokal koordinator • Initiere tiltak • Ansvar for utarbeiding av planer • Søknadsbehandling og utbetaling av tilskudd • Veiledning av og kontakt med grunneiere/drivere o.a. • Inngå avtaler • Budsjett, rapportering og kontroll | <ul style="list-style-type: none"> • Initiere tiltak • Utføre tiltak • Inngå avtaler • Gi innspill til planer |

Skjematisk oversikt over eksempler på oppgaver og forslag til ny rollefordeling mellom aktørene i forvaltningen av Utvalgte kulturlandskap og verdensarvområder.

Kommunens ansvar og oppgaver

- Myndighetsfunksjon med ansvar for å følge opp ordningen i sin kommune. For de områder som omfatter flere kommuner må ansvarsfordeling avklares disse imellom
- Deltagelse i og ansvar for at det opprettes lokalt samarbeidsforum. Det er en stor fordel om politisk nivå i kommunen er involvert. (Mer om rollen og ansvar til samarbeidsforum senere i kapittelet)
- Planer
 - Ansvar for at det utarbeides forvaltningsplaner, skjøtsels- og vedlikeholdsplaner og tiltaksplaner i dialog med samarbeidsforum og med regional forvaltning
- Økonomi
 - Vedtaksmyndighet for tilskudd
 - Kunngjøre tilskudd
 - Motta og behandle søknader om tilskudd i henhold til *Reglement for økonomistyring i staten* samt i henhold til forskrift, forvaltningsplan og tiltaksplan
 - Motta rapporter fra tilskuddsmottakere, utbetale tilskudd
 - Budsjettinnspill til fylkesmannen
Kommunen kan holde av deler av rammen til prosessmidler/fellestiltak slik dette er beskrevet i tildelingsbrev fra departementene og direktoratene
- Kontroll
 - Internkontroll. For å sikre korrekt saksbehandling av tildeling og utbetaling av tilskudd, skal kommunen ha etablert systemer, rutiner og tiltak som har til oppgave å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler
 - Kontroll av informasjon fra tilskuddsmottaker



- Veiledning
 - Veilede grunneiere/drivere i området om planlegging, initiering, gjennomføring og oppfølging av tiltak knyttet til landbruksdrift, biologisk mangfold og kulturminner.
 - Ansvar (sammen med samarbeidsforum lokalt) for å innhente faglige råd ved behov
 - Veilede grunneiere/drivere i området innenfor reiseliv og annen nærings- og lokalsamfunnsutvikling som berører området
- Avtaler
 - Inngå eventuelle avtaler med grunneiere/drivere
- Rapportering
 - Årlig rapportering til fylkesmannen (som videreformidler til direktoratene)
 - Ansvar for å rapportere til regionalt nivå om det oppstår utfordringer i områdene
- Tilrettelegging og formidling
 - Ansvar for at det med forankring i forvaltningsplan etableres planer for besøksforvaltning, tilrettelegging og formidling der aktuelt med slike tiltak
 - Ansvar for at informasjons- og formidlingsmateriale som lages for området følger felles profil til *Utvalgte kulturlandskap*

Regionalforvaltningens ansvar og oppgaver

- Fylkesmannens landbruksavdeling har en regional nettverksrolle
 - faglig og administrativt samarbeid med kommuner
 - faglig og administrativt samarbeid med regional natur- og kulturminneforvaltning for alle områder i fylket
 - samordne felles aktiviteter for alle områdene innenfor samme region, inkludert samlinger, budsjettering, rapportering
- Planer
 - Kvalitetssikre planer. Regionalforvaltningen kan bistå kommunen i en faglig rolle når det skal utarbeides forvaltningsplaner, skjøtsels- og vedlikeholdsplaner og tiltaksplaner, i tilfeller der kommuner ikke har egen kapasitet til å utarbeide slike
- Økonomi
 - Fylkesmannens landbruksavdeling koordinerer årlig budsjettinnspill til direktoratene i tett samarbeid med kommunene og øvrig regionalforvaltning
 - Fylkesmannen tildeler rammen til kommunene
 - Fylkesmannen kan holde av deler av rammen til prosessmidler/fellestiltak slik dette er beskrevet i tildelingsbrev fra departementene og direktoratene
- Veiledning
 - Regionalforvaltningen er faglig støttespiller og rådgiver for kommunen, særlig når det gjelder utarbeiding av planer. Samarbeidsforaene er arenaer for faglig bistand
 - Bistå kommunene ved tilrettelegging og formidling
- Rapportering
 - Fylkesmannens landbruksavdeling, i samarbeid med øvrig regional forvaltning, rapporter årlig til direktoratene, basert på rapporteringsgrunnlag fra kommunene
- Kontroll



- Fylkesmannens landbruksavdeling skal føre generell kontroll med kommunens forvaltning på området³, og følger opp om kommunene utfører sin oppgave på forsvarlig måte. Forvaltningskontroller skal gi fylkesmannen et godt grunnlag for å veilede og følge opp kommunene i forvaltning av økonomiske virkemidler. Fylkesmannen skal informere Landbruksdirektoratet om svakheter i regelverk, fagsystem, rutiner og annet som avdekkes i forbindelse med kontroller
- Klage
 - Fylkesmannens landbruksavdeling er klageinstans for vedtak fattet av kommunen
 - Fylkesmannen er vedtaksmyndighet for tilskudd i de områdene hvor kommunen er inhabil (for eksempel i tilfeller der kommunen er eier av hele/store deler av området)

Direktoratenes oppgaver

Direktoratenes oppgaver videreføres i stor grad, men fylkesmannen vil overta ansvaret for fordeling av fylkesrammen til områdene. Direktoratene rapporterer årlig til LMD og KLD.

Landbruksdirektoratet har det overordnede ansvaret for drift og utvikling av fagsystem for saksbehandling, kontroll og utbetaling av tilskudd. Landbruksdirektoratet har ansvar for utforming av forskrift, rundskriv, veiledere og annet materiell i tett samarbeid med de andre direktoratene.

Direktoratene veileder fylkesmannen i regelverksspørsmål og fungerer som klageinstans der fylkesmannen har truffet vedtak i første instans.

Direktoratene arrangerer årlig fagsamlinger for regionalforvaltningen og annethvert år nettverkssamlinger for representanter fra grunneiere, kommuner, regional forvaltning, direktorater og departementer m.fl.

Det må vurderes hvordan kommunene skal følges opp, for å bygge opp forvaltningskunnskap, ansvarsfølelse og eierskap til ordningen, gjennom konkrete kompetansetiltak og veiledning rettet mot saksbehandlere i kommunene.

Arenaer for samhandling og samarbeid

| Grunneierlag/arbeidsgruppe | Lokalt samarbeidsforum | Regionalt fagforum |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">•Grunneiere•Drivere•Andre lokalt engasjerte | <ul style="list-style-type: none">•Kommune(r)•Grunneiere/drivere•Øvrige lokale samarbeidsaktører•Regional landbruks-, natur- og kulturminneforvaltning (ved behov) | <ul style="list-style-type: none">•Representanter for områdene•Alle involverte kommuner•Regional landbruks-, natur- og kulturminneforvaltning |

Arenaer for samhandling og samarbeid innad og mellom ulike områder og ulike forvaltningsnivå

³ Fylkesmannens forvaltningskontroll innebærer en system- og lovlighetskontroll, og skal bla. følge opp om tilskuddsforvaltningen i kommunene gjøres i tråd med forutsetningene.



Lokalt samarbeidsforum

Direktoratene anbefaler at kommunene i alle områdene får ansvar for å etablere et lokalt samarbeidsforum med representanter fra kommune(r), og grunneiere/drivere og eventuelt øvrige lokale samarbeidsaktører. Der området involverer flere kommuner bør hensiktsmessig kommunal representasjon avgjøres i forumet.

Regional landbruks-, natur- og kulturminneforvaltning knyttes til forumet som faglige ressurser for å bistå med råd og veiledning i aktuelle saker ved behov. Representanter fra regional forvaltning kan ikke inngå som formelle representanter i forumet, da en slik rolle vil komme i konflikt med fylkesleddets rolle som klage- og kontrollmyndighet i forvaltningen av tilskuddene. Direktoratene mener på basis av funn og premisser presentert tidligere i utredningen at satsingens framtid er avhengig av at samarbeidet mellom grunneiere/drivere, kommuner og regional forvaltning videreføres, der regionalt forvaltningsnivå fortsatt er koblet til arbeidet i områdene. Med regionalt forvaltningsnivå involvert videre i en *faglig, rådgivende rolle* overfor et lokalt samarbeidsforum sikrer man at områdene og kommunene fortsatt har tilgang på en regional fagressurs på landbruks-, natur- og kulturminnefeltet. Både ny formell rolle, antall områder og reiseavstander tilsier likevel at regional forvaltnings tilknytning blir løser og deltakelse på møter mindre hyppig enn for lokale deltakere.

Samarbeidsforumet bør ha frihet til å fordele oppgaver og ansvar utfra kompetanse og tilgjengelige ressurser/kapasitet lokalt. Dette vil ivareta nødvendig fleksibilitet ut fra at både kompetanse og kapasitet kan variere mellom kommuner i områdene. Direktoratene anbefaler at samarbeidsforumet selv fordeler ledelsesansvar og oppgaver ut fra lokale behov og tilgang på ressurser.

Samarbeidsforumet skal bistå kommunen i å initiere og følge opp aktiviteter og planarbeid, herunder forvaltningsplan/områdeplan, skjøtsels- og vedlikeholdsplaner og årlige (eller 4-årige) tiltaksplaner. Forvaltningsplan/områdeplan er et sentralt verktøy i forvaltning av områdene. Den skal være retningsgivende for prioritering av avtaler, tiltak og søknader. Planen skal utarbeides i tett dialog med samarbeidsforumet for området.

Lokalt samarbeidsforum skal innhente faglige råd fra regionale fagmyndigheter, evt. kjøpe tjenester fra relevante fagmiljøer, sikre tilstrekkelig tverrfaglighet og faglig kvalitet på forvaltningsplan/områdeplan, detaljplaner, tiltaksplaner og konkrete tiltak som prioriteres gjennomført i området.

Direktoratene mener at det lokale samarbeidsforumet vil ivareta behovet for en felles arena for alle lokale aktører, videreføre faglig veiledning fra og samarbeid mellom landbruks-, natur- og kulturminneforvaltning og ivareta kontakt mellom grunneiere og forvaltning på de to nivåene.

Grunneierlag/arbeidsgrupper

Mange grunneiere/drivere har i dag organisert seg i grunneierlag/arbeidsgrupper. For å sikre motivasjon og delaktighet anbefales det at alle områder har en slik gruppe. Medlemmer fra lokalt grunneierlag/arbeidsgruppe bør være representert i det lokale samarbeidsforumet for området.

Regionalt fagforum

Med økt antall områder i hvert fylke/region, mener direktoratene det kan det være nyttig å etablere et felles fagforum for alle områdene i et fylke. Erfaringsutveksling, samordning og dialog mellom områdene gir mulighet å lære av gode prosesser og gode tiltak gjennomført i de ulike områdene. Et



regionalt forum vil være et møtepunkt for representanter for områdene, alle involverte kommuner og regionalforvaltningen på alle tre fagfelter i samme fylke, hvor faglige tema og problemstillinger felles for alle områder vil kunne behandles i fellesskap. Slik vil dette forumet kunne overta noe av rollen det sentrale sekretariatet har i dag og vil også kunne fungere som et «sikkerhetsnett» for å bistå kommuner som møter utfordringer i sin områdeforvaltning. Flere utvalgte områder krever også samarbeid over fylkesgrenser, og et regionalt forum vil være et egnet kontaktpunkt for å ivareta dette samarbeidet.

Avtaler

Sammen med forvaltningsplanene/områdeplanene har avtalene i de fleste områdene hatt en viktig funksjon i å sikre langsiktigheten i ordningene. De understreker også aspektet av frivillighet, som er grunnleggende og karakteristisk for satsingene. Direktoratene anbefaler at avtaler, med kommunen som avtalepart, fortsatt brukes i videreføringen av ordningene, men da i form av 5-10-årige overordnede avtaler eller intensjonsavtaler, som overbygning for tilskuddsforvaltningen med vedtaksbrev. I tillegg til å understreke langsiktighet og frivillighet kan avtalene også bidra til prioritering i tilskuddsforvaltningen. Hvis det er mange grunneiere kan en vurdere f.eks. å bruke styret i grunneierlaget som avtalepart.

Når kommunen blir vedtaksmyndighet må de fornye dagens avtaler som er inngått mellom fylkesmannen og grunneier/drivere og andre.

Forberedende aktiviteter i 2019 knyttet til oppgaveoverføring i 2020

Forskriften vil bli supplert med rundskriv og veiledninger som beskriver nærmere rammer, krav og råd om hvordan oppgavene som knyttes til tilskuddsforvaltningen skal løses av kommunene. For eksempel kan dette gjelde nærmere råd for hvordan kommunene skal håndtere budsjettinnspill og rapportering knyttet til søknader og tiltak, avtaler, samt faglig involvering fra regional forvaltning (natur, kulturminne, landbruk) gjennom regionalt fagforum.

Denne utredningen viser at for å sette kommunene i stand til å overta forvaltningen av tilskuddene på en god måte, er det et klart behov for kompetanseoverføring. Både kommunene og regionalt forvaltningsnivå peker på dette. I 2019 vil det derfor i regi av nasjonalt forvaltningsnivå i samarbeid med regionalforvaltningen måtte etableres samlinger og veiledning hvor kommunene får opplæring på sentrale områder knyttet til forvaltningen, herunder rutiner for bruk av saksbehandlersystem, søknadsbehandling, budsjettering, rapportering, etablering av lokalt samarbeidsforum og planarbeid. Opplæring knyttet til faglig veiledning, særlig på naturmangfolds- og kulturminnefeltet, vil også være aktuelt her. Ulike kommuner vil ha ulike opplæringsbehov, på grunnlag både av ulik ressursituasjon og ulik tidligere involvering i arbeidet. Direktoratene og regional forvaltning vil prioritere den type opplæring det er størst behov for før overføringen av oppgaver skjer i 2020.



7. Relevante dokumenter og bakgrunnsinformasjon

- *Evaluering av SMIL 2009*. Landbruksdirektoratet 2009
- *Evaluering av verdensarvsatsingen over LUF*. NILF 2010
- *Evaluering av satsingen Utvalgte kulturlandskap i jordbruket*. ØF-rapport 9/2013
- *Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbrukspolitikken*. Rapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe til jordbruksoppjøret 2015
- *Innst. 333 S (2014–2015) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*
- *Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*
- *Prop 91 L (2016-2017) Endringer i ekteskapsloven og bustøtteleva m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*
- *Meld St 11 (2016-2017) Endring og utvikling. En fremtidsrettet landbruksproduksjon (Landbruksmeldingen)*
- *Reglement for økonomistyring i staten*. November 2015