

Delprosjekt 2 i LDs prosjekt for kommunerettet satsing på
landbruksområdet

Forslag til forvaltningsmodell for økonomiske virkemidler

Rapport fra arbeidsgruppe

mars 2003

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING	2
1.1 BAKGRUNN, OVERORDNEDE MÅL OG PRINSIPPER FOR SATSINGEN.....	2
1.2 ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING OG ARBEIDSMÅTE.....	2
1.3 MANDAT FOR DELPROSJEKTET ”FORVALTNINGSMODELL FOR ØKONOMISKE VIRKEMIDLER”	3
1.4 FØRINGER FRA JORDBRUKSAVTALEN	4
1.5 TOLKNING AV MANDAT OG FØRINGER	4
2. OMTALE AV OG ERFARINGER FRA RELEVANTE ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE SYSTEMER	6
2.1 DAGENS SYSTEM FOR FORDELING AV MIDLER UNDER LUF	6
2.1.1 Forvaltning av miljøvirkemidlene i jordbruket	6
2.1.2 Forvaltning av de økonomiske virkemidlene i skogbruket	10
3. FAGLIGE OG ADMINISTRATIVE UTFORDRINGER VED TILDELING TIL FYLKER OG KOMMUNER	13
3.1 REGIONALE OG LOKALE FORSKJELLER I UTFORDRINGENE	13
3.2 FORDELING AV MIDLER	15
3.2.1 Samarbeid mellom kommuner	15
3.2.2 Grunnlagsinformasjon for tildeling	16
3.2.3 Langsiktighet	19
4. FORVALTNINGSMODELL	21
4.1 PRINSIPPER FOR FORVALTNINGSMODELLEN.....	21
4.2 FORVALTNINGSMODELL	22
4.2.1 Modell for fordeling fra sentralt nivå til Fylkesmannen	22
4.2.2 Modeller for fordeling av midler fra Fylkesmannen til kommunen	23
4.3 INNFAASING.....	23
4.4 INFORMASJONSBEHOV	23
4.5 BEHOV FOR JURIDISKE ENDRINGER M.M.	24
5. VEDLEGG	26
5.1 SAMARBEID MELLOM KOMMUNER.....	26
5.1.1 Beskrivelse av ulike typer samarbeidsmodeller	26
5.1.2 Konkrete erfaringer fra samarbeid mellom kommuner.....	29
5.2 ERFARINGER MED OVERFØRING AV FORVALTNINGSANSVAR TIL LOKALT NIVÅ I NORGE	32
5.2.1 Utvikling av landbruksplaner i kommunen	32
5.3 ANDRE LANDS ERFARINGER MED OVERFØRING AV FORVALTNINGSANSVAR TIL LOKALT NIVÅ.....	34

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn, overordnede mål og prinsipper for satsingen.

I behandlingen av St.meld. nr. 19 (2001-02) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*, vedtok Stortinget at en rekke nye oppgaver innen landbruksforvaltningen skal overføres til kommunene. Overføringen gjelder utredning og vedtaksmyndighet for saker som krever lokalpolitisk skjønn. Alle konsesjonslovs- og delingssaker etter jordloven og saker etter skogloven (unntatt verneskoggrensener), skal etter dette avgjøres på kommunalt nivå. Tilsvarende gjelder for de økonomiske virkemidlene; miljømidlene under Landbrukets utviklingsfond (LUF) og skogmidler under LUF. Stortinget ønsker med dette å styrke det lokale selvstyret, vitalisere lokaldemokratiet, gi kommunene bedre anledning til å se landbrukspolitikken i sammenheng med andre samfunnsoppgaver og samtidig bidra til bedre målretting og effektivisering av statlig virkemiddelbruk.

I tillegg til dette har Landbruksdepartementet, som oppfølging av tidligere stortingsmeldinger og proposisjoner, arbeidet med konkrete planer for å øke omfanget av den kommunerettede satsingen. Noe av dette arbeidet er allerede godt i gang og vil være naturlig å se i sammenheng med oppfølgingen av meldingen. Andre ting følges opp særskilt.

Følgende overordnede mål og prinsipper legges til grunn for satsingen:

- Regjeringens perspektiv på forholdet til kommunene, partnerskapsperspektivet, vil være et overordnet prinsipp for Landbruksdepartementets kommuneretta satsing.
- Gjennom satsingen ønsker Landbruksdepartementet å legge til rette for at kommunene skal bli en aktiv landbrukspolitisk aktør med virkemidler slik at det kan bli mer interessant for lokalpolitikere å diskutere og handtere landbrukspolitiske utfordringer.
- Mer ansvar til kommunene skal også gi større frihet slik at de kan påvirke ambisjonsnivå og virkemiddelbruk på de områder de får ansvar og myndighet.
- Kommunene har ulike forutsetninger (bl.a. kompetanse og kapasitet) til å ivareta oppgaver innen landbruksområdet.

Med bakgrunn i vedtakene i St.meld. nr. 19 (2001-02) og tidligere vedtatte prinsipper og målsettinger for kommunereformen og moderniserings- og forenklingsarbeidet i offentlig sektor, startet Landbruksdepartementet et prosjekt for iverksetting av den kommuneretta satsingen. Hovedprosjektet omfatter fire delprosjekter der *”forvaltningsmodell for økonomiske virkemidler”* er ett delprosjekt.

1.2 Arbeidsgruppens sammensetning og arbeidsmåte

Det er ble nedsatt en arbeidsgruppe for å utarbeide forslag til forvaltningsmodeller. Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Ragnar Mjelde, underdirektør (leder)

LD

Tor Inderberg, seniorrådgiver	LD
Mathias Sellæg, prosjektleder	LD
Lars Martin Julseth, landbruksdirektør	Fylkesmannen
Olaf Godli, rådgiver	Norsk Bonde og Småbrukarlag
Per Harald Agerup, næringspolitisk sjef	Norges Bondelag
Anne Marie Glosli, rådmann	Kommunenes sentralforbund
Kristin Lind, rådgiver	Kommunal og regionaldepartementet
Tore Bjørkli, landbruksdirektør	Fylkesmannen/ressursperson
Bjørn Huso, seksjonsleder	Statens landbruksforvaltning (SLF)

Kristin Orlund, LD, har hatt sekretariatsansvaret. Ingun Braanaas, LD, har vært observatør.

Arbeidsgruppen har hatt 7 møter.

I tillegg til rapporten har arbeidsgruppen inkludert et vedlegg som beskriver ulike interkommunale samarbeidsmodeller og erfaringer med overføring av forvaltningsansvar til lokalt nivå i Norge og i EU.

1.3 Mandat for delprosjektet ”Forvaltningsmodell for økonomiske virkemidler”

Følgende mandat er lagt til grunn for arbeidsgruppens arbeid:

” Delprosjektet skal fremme forslag til ulike forvaltningsmodeller for fordelinga av de økonomiske virkemidlene på landbruksområdet. Dette omfatter miljømidlene under Landbrukets utviklingsfond og skogmidlene under Landbrukets utviklingsfond.

Dette gjelder forvaltningsmodeller for deling av midlene mellom fylkene og mellom kommunene innen det enkelte fylke. Modellforslagene skal inneholde prinsipper for deling og prioritering av virkemidlene og inkludere vurderinger fra Fylkesmannen vedrørende deling og bruk for å fange opp både regionale forskjeller og årlige endringer. I et slikt utviklingsarbeid kan man blant annet vurdere interkommunale samarbeidsmodeller, krav til kommuneprogrammer/-planer og Fylkesmannens generelle kjennskap til kommunene. Aktivitetsfremmende insitament forutsettes å inngå i modellene. Det må også legges stor vekt på at forvaltningsmodellene er enkle og minst mulig ressurskrevende.

Prosjektet skal videre for de enkelte tilskuddsordningene fremme forslag til nødvendige endringer i lover, forskrifter og nødvendige saksbehandlingsrutiner i forhold til de ulike forvaltningsmodellene som foreslås. Det må i den forbindelse også tas hensyn til arbeidet i delprosjektene ” *Utvikling av landbrukspolitisk dialog på regionalt/ kommunalt nivå*” og ” *Rapportering fra kommunene – IKT i landbrukets fagsystemer*”. Det legges til grunn en økonomimodell som i hovedtrekk er lik den som i dag gjelder for de direkte tilskuddene, ved at vedtaksmyndigheten for tildeling av tilskudd ligger til kommunen, mens utbetaling til den enkelte tilskuddsmottaker skjer fra Fylkesmannen eller sentralt statlig organ. Grunnlaget for utbetaling skjer ved bruk av SLFs system SATURN, og prosjektet må vurdere nærmere hvordan grunnlagsdata skal registreres i systemet.

Delprosjektet bes videre vurdere behovet for både informasjon og opplæring både kommunalt, regionalt og nasjonalt.

Kommuner, regional statsforvaltning, næringsorganisasjoner og forsknings- og utviklingsmiljøer inviteres til å delta aktivt i arbeidet. I tillegg vil berørte sentrale forhandlingsinstitusjoner delta. Arbeidet kan foregå gjennom seminarer, referansegrupper, utredningsoppgaver og lignende.

Delprosjektet prosjektorganiseres og ledes av en egen arbeidsgruppe.

Delprosjektet rapporterer til LDs hovedprosjekt og det forutsettes at det gis fortløpende rapporter om utviklingen av arbeidet og med sluttrapport innen 01.03.03.”

1.4 Føringer fra jordbruksavtalen

Midlene til Landbrukets utviklingsfond bevilges over jordbruksavtalen. I henhold til St.prp. nr. 65 (2001-2002), har arbeidsgruppen også lagt til grunn de prinsipper partene har trukket opp for oppfølgingen av St.meld. nr 19 (2001-2002):

” Sentrale prinsipper for Landbrukets utviklingsfond (LUF) i relasjon til jordbruksavtalen er trukket opp av partene gjennom protokoll av 15.05.1999. Disse prinsipper og retningslinjer vil fra Regjeringens side også legges til grunn for fondets midler framover og ved desentralisering av LUF-midler. Dette innebærer:

1. LUF er et eget fond under jordbruksavtalen. Gjennom jordbruksoppgjøret fastsettes bevilgning til LUF, innvilgingsramme, omfang, bestemmelser for ordningene og retningslinjer for bruken.
2. Forvaltningen vil få sine styringssignaler fra Landbruksdepartementet gjennom forskrifter for ordningene, St.prp. om jordbruksoppgjøret, St.prp.nr.1, og tildelingsbrev tilpasset de enkelte forvaltningsnivå. Forvaltningsapparatet skal bidra til en fortsatt helhetlig landbrukspolitik. Det skal foretas resultatrapportering og resultatkontroll.
3. Det skal være ordninger med klageadgang og offentlighetsloven skal gjelde.
4. Partene er enige om at de prinsipper som i protokoll av 15.mai 1999 er trukket opp for jordbruksorganisasjonenes representasjon i styrende organer og for drøftinger m.v. skal legges til grunn i det framtidige styringssystem.
5. Hvordan disse prinsipper skal følges opp skal avklares nærmere med Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag i utviklingsarbeidet fram til systemet iverksettes 1.januar 2004. Denne avklaringen vil skje gjennom jordbruksforhandlingene første gang i 2003, forskriftsfastsettelse og andre kontakter etter behov. ”

1.5 Tolkning av mandat og føringer

Arbeidsgruppen har lagt følgende tolkning av mandat og øvrige føringer til grunn for sitt arbeid:

- Det legges til grunn at de forvaltningsmodeller arbeidsgruppen skal vurdere omfatter både forholdet mellom sentralt nivå og fylkesnivå, mellom fylkesnivå og kommunalt nivå.

- Overføring av vedtaksmyndighet til kommunene er vedtatt, og er lagt til grunn for arbeidet. Ettersom Fylkesmannen skal ha en koordinerende rolle, må de forvaltningsmodeller arbeidsgruppen foreslår utformes innenfor 3 nivåer. Arbeidsgruppen vil konsentrere sitt arbeid om de systemer og føringer som bør ligge til grunn for tildeling av midler fra fylkesmannsnivå til kommunene, herunder foreslå konkrete fordelingskriterier og rapporteringskrav. Med bakgrunn i intensjonene bak oppgavefordelingen, er det et mål at slike føringer ikke skal snevre inn kommunenes frihetsgrader.
- Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i Fylkesmannen som tildelingsnivå, ved vurdering av økonomiske forvaltningsmodeller mot kommunene. I dette ligger at midlene, som i dag, skal tildeles via dagens regnskapssystem (SATURN) og at statens økonomireglement legges til grunn ved tildeling.
- Arbeidsgruppen mener det er riktig å gjøre en nærmere vurdering av hvilke områder det kan være hensiktsmessig med samarbeid mellom fylker.
- Ettersom virkemidlene er bevilget over jordbruksavtalen, er det lagt til grunn at de forvaltningsmodeller arbeidsgruppen foreslår skal ivareta Norges bondelag og Norsk Bonde og Småbrukarlag sin medvirkningsrett. Arbeidsgruppen er videre enig om at det i størst mulig grad bør legges til rette for at disse involveres på *strategisk* nivå.
- Arbeidsgruppen vil legge vekt på at aktivitetsfremmende incitament er inkludert i forvaltningsmodellene.
- Arbeidsgruppen er bedt om å vurdere behovet for juridiske og administrative endringer, samt opplæringsbehov. Arbeidsgruppen ser det ikke som formålstjenlig at den skal gjøre noen detaljert gjennomgang av lover, forskrifter og saksbehandlingsrutiner. Innspill fra gruppen på disse punktene vil derfor begrenses til å påpeke endringsbehov.
- Arbeidsgruppen vil tilstrebe en hensiktsmessig avgrensning opp mot de øvrige delprosjektene i "kommuneprosjektet" samt til utredningen om nasjonalt miljøprogram.

Arbeidsgruppen har lagt definisjonene under til grunn for begrepsbruken i rapporten:

- Med regionalt nivå menes Fylkesmannen
- Med lokalt nivå menes kommunenivå/ samarbeidende kommuner
- Med regionale variasjoner menes variasjoner innenfor et fylke
- Med lokale variasjoner menes variasjoner innad i kommunen/ sammenslutninger av kommuner
- Med forvaltningsmodell menes system for fordeling av økonomiske virkemidler og organisering for forvaltning av disse

2. OMTALE AV OG ERFARINGER FRA RELEVANTE ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE SYSTEMER

2.1 Dagens system for fordeling av midler under LUF

Midlene under Landbrukets utviklingsfond (LUF) skal benyttes til tiltak som tar sikte på å styrke og bygge ut næringsgrunnlaget på det enkelte bruk.

Figur 3.1 viser hvordan LUF-midlene blir fordelt innenfor hovedområdene bygdeutvikling, spesielle miljøtiltak og skogbruk. I henhold til mandatet, skal arbeidsgruppen fremme forslag til ulike forvaltningsmodeller for fordeling av en del av miljøvirkemidlene og det meste av skogmidlene under LUF. I dette kapitlet beskrives kort dagens prinsipper og retningslinjer for fordeling av disse midlene.

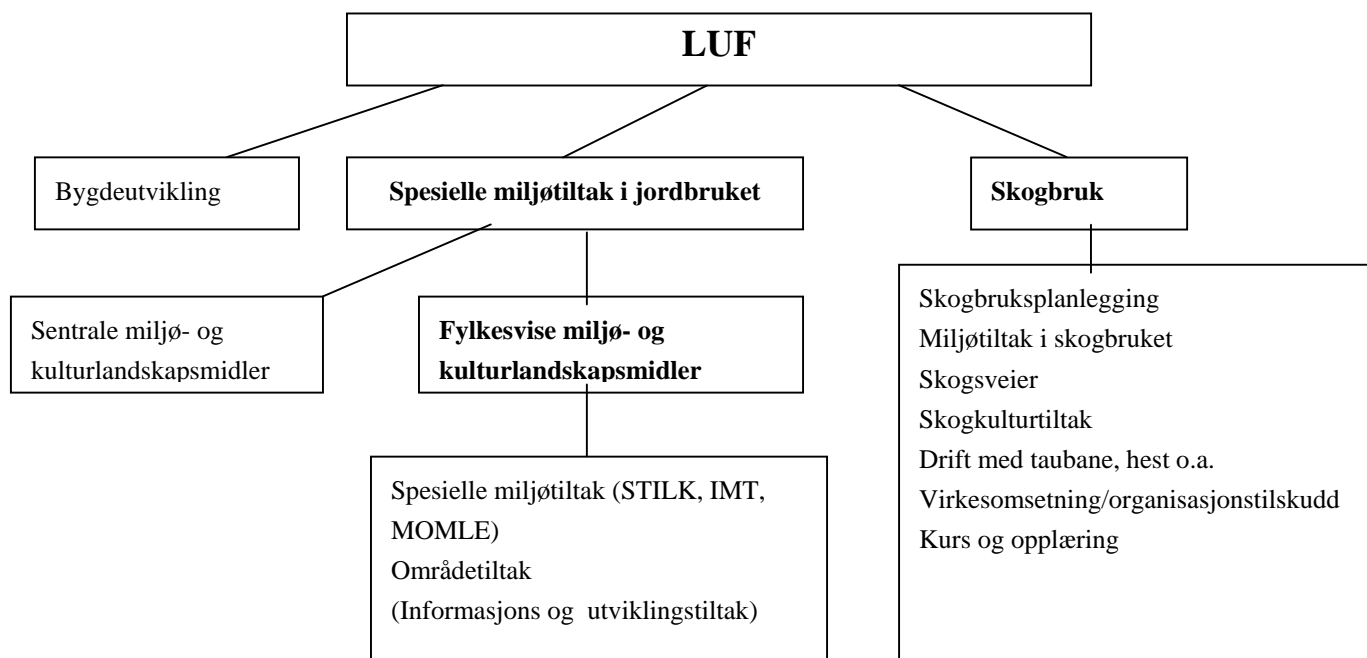


Fig 3.1 Organisering av LUF-midlene

2.1.1 Forvaltning av miljøvirkemidlene i jordbruket

De miljøvirkemidlene under LUF som skal overføres til kommunen omfatter ordningene Spesielle miljøtiltak og Områdetiltak. Spesielle miljøtiltak omfatter delordningene Spesielle miljøtiltak i landbrukets kulturlandskap (STILK), Investeringsstøtte til miljøtiltak (IMT) og Miljørettet omlegging i kornområder (MOMLE).

Fordeling av midler til Fylkesmannen

Sentrale rammer for de fylkesvise miljø- og kulturlandskapsmidlene, samt fordeling mellom de ulike områdene, fastsettes i jordbruksavtalen. Statens landbruksforvaltning (SLF) fordeler

midlene til Fylkesmennes landbruksavdelinger(FMLA) gjennom en felles ramme. FMLA forvalter og disponerer midlene i henhold til forskriftene og/eller føringer for de enkelte ordninger. I 2003 var, i henhold til St.prp nr 65 (2001-2002), rammen for ordningene på til sammen **105,2 mill** med henholdsvis 97 mill til spesielle miljøtiltak og 8,2 mill til områdetiltak.

Midler til STILK, IMT og MOMLE tildeles i en samlet pott. Hovedtildelingen gis i tildelingsbrev fra SLF til FMLA ved årets begynnelse.

Ved hovedtildeling legges det vekt på følgende kriterier:

- historisk fordeling, dvs eksisterende fordelingsprosent mellom fylkene
- fylkenes årsrapportering der bruk av midler, strategier og satsingsområder omtales, samt innmelding av behov på bakgrunn av planer og spesielle satsinger
- omfang av jordbruk i fylket – antall daa og antall aktive bruk.

Den historiske fordelingen blir brukt som et grunnlag sammen med omfang av jordbruk i fylket (antall daa og antall aktive bruk i fylket). Videre vurderes fylkenes måloppnåelse i forhold til innrapporterte behov og bruk av midler i løpet av året. Hvorvidt fylkene har utarbeidet strategier og egne satsingsområder vil også bli vurdert når kvotene fordeles.

Det finnes en historisk skjevfordeling i kvotene i forhold til fylkenes omfang av jordbruk. De siste 3 år er denne skjevfordelingen justert noe, slik at kvotene blir mer like mellom fylker som kan sammenlignes hva angår omfang av jordbruksproduksjon. Imidlertid legges det også vekt på fylkenes arbeid med og fokus på kulturlandskap og miljø når slike justeringer gjennomføres. På bakgrunn av fylkesmennes rapportering om arbeidet så langt, og planer for videre arbeid, blir noen fylker følgelig justert opp eller ned, i forhold til historisk fordelingsprosent og i forhold til omfang av jordbruk i fylket.

Basert på rapportering pr 15. september om innmeldte behov, fordeles tillegskvoter til fylkesmennene i oktober. Rammen for tillegskvoten er udisponerte midler fra foregående år og eventuell omfordeling av inneværende års fylkeskvoter. Fylkesmannen skal i september-rapporten gi en oversikt over antall saker og beløp bevilget i fylket så langt i året samt planer for resten av året. På basis av disse rapportene blir det foretatt en vurdering som blant annet er knyttet til historikk og måloppnåelse tidligere år. Fylker som hvert år har mye udisponerte midler ved årsslutt prioriteres ikke ved tildeling av ekstrakvoter. Ved fordeling av ekstrakvoter blir det også lagt vekt på de mer objektive kriteriene som brukes ved hovedfordeling, slik at fylker som kan sammenlignes justeres mot hverandre.

Områdetiltak er en ordning som skal fremme helhetstekning rundt miljøatsingen som en strategi for å bedre effekten av tiltak innenfor et område. Områdetiltak skal også bidra til å skape et lokalt engasjement rundt miljøverdiene gjennom samarbeid om tiltak mellom grunneiere, den øvrige befolkningen og kommunen i det aktuelle området. Tildeling av midler, som skal gå til planlegging, organisering og gjennomføring av områdetiltak, følger i hovedsak de samme prinsippene som omtalen over. Midlene fordeles til Fylkesmannen, og er bl.a. tenkt brukt til informasjonsmøter lokalt, støtte til informasjonsmateriell, støtte til foredragsholdere, støtte til koordinator m.m.

Forvaltning på lokalt/regionalt nivå

I alle fylkene er det etablert kulturlandskapsgrupper som har ansvar for å komme med forslag til strategier og koordinering av kulturlandskapsarbeidet innen fylket.

Kulturlandskapsgruppene er sammensatt av representanter for Fylkesmannens landbruksavdeling og miljøvern avdeling, regional kulturminneforvaltning og jord- og skogbruksorganisasjonene. Gruppen kan ha andre representanter etter behov, for eksempel representanter fra forsøksringer, skogeierforeningen, FoU-institusjoner osv. Det er utarbeidet eget mandat for kulturlandskapsgruppene. Kulturlandskapsgruppene skal bidra til samordning og utvikling av jordbrukets kulturlandskap i fylket, gi regionale prioriteringer for kulturlandskapsinnsatsen innenfor nasjonale rammer, drøfte prinsipielle spørsmål, utføre oppgaver pålagt av LD/MD og drøfte og samordne oppgaver som er av bred tverrfaglig interesse. I forhold til de økonomiske virkemidlene som Fylkesmannen forvalter på miljøsidan, diskuterer kulturlandskapsgruppene overordnede spørsmål og prioriteringer, men er i liten grad involvert i enkeltsaker med mindre de er av prinsipiell betydning.

For alle ordningene gjelder det at søknader i henhold til forskriften for den enkelte ordning, skal sendes via kommunen. Kommunen skal uttale seg om søknadene og gi en faglig vurdering av disse før de oversendes Fylkesmannen. Fylkesmannen har anledning til å delegerer tildelingsmyndighet til kommunen, noe som bl.a. er gjennomført i Oslo og Akershus. Fylkesmannen utbetaler tilskudd etter anmodning fra kommunen når vilkårene for å motta tilskudd er oppfylt. Kommunene spiller altså allerede i dag en sentral rolle i forvaltningen av ordningene gjennom sin kontakt med produsentene. I tillegg til de formelle, forskriftfestede oppgavene, er de fleste kommunene også behjelpelig i forhold til den enkelte produsent, når det gjelder utforming av søknader. Kunnskaper, interesse og engasjement for ordningene har således mye å si for hvilke resultater man oppnår. Interessen kan imidlertid variere mye fra kommune til kommune.

Når det gjelder ordningen Områdetiltak går denne ut på å planlegge miljøsertifisering for et område (nedslagsfelt, dalside, grend, vassdrag o.l.). Grunneiere, kommunen og eventuelt andre berørte parter lager et prosjekt hvor de planlegger hva de ønsker å oppnå, og hvilke virkemidler en tenker seg å bruke for å nå dette målet. Miljøvirkemidler fra både landbruks- og miljøforvaltningen kan brukes, og gjennom en slik samordning ønsker man å bidra til en mer helhetlig miljøforvaltning og mer effektiv bruk av tilskuddsmidlene. Kommunene er derfor ofte knyttet sterkt opp mot styringen av tiltakene og bruken av midler.

Evaluerings av STILK-ordningen

Det ble i 2001 foretatt en evaluering av STILK-ordningen (Telemarksforskning 2001).

Spesielt relevante konklusjoner fra evalueringen i denne sammenhengen er blant annet:

- Selv om det er etablert kulturlandskapsgrupper i fylkene, og Fylkesmannen har utarbeidet kulturlandskapsstrategier, er det varierende hvor langt Fylkesmannen har gått i å utforme tematiske og geografiske prioriteringer av innsatsen. En viktig årsak til dette synes å være mangelfull oversikt over hvilke kvaliteter som finnes i ulike områder.

- Enkelte fylker er så store og varierte at det er vanskelig å gå inn med geografiske prioriteringer.
- Kommunenes engasjement varierer, noe som også medfører at kvaliteten på søknader er sterkt varierende. Dette gjelder spesielt for kommuner som ikke har særlige tradisjoner med å søke midler på ordingen.
- Det er behov for å styrke kunnskapsnivå og engasjement i kommunene. Det pekes på at delegering til kommunalt nivå kan virke positivt i denne sammenhengen.
- Ved delegering til kommunen, er det viktig at kommunene har tilstrekkelig bemanning, interesse og vilje til å prioritere og følge opp kulturlandskapsarbeidet. Videre er det en viktig forutsetning at det etableres godt samarbeid med Fylkesmannen og andre berørte instanser.

Oslo og Akershus sine erfaringer med delegering av miljøvirkemidlene til kommunen

I Akershus har Fylkesmannen de siste 3 årene delegert avgjørelsesmyndigheten for søknad om tilskudd til spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap (STILK) til kommunene. Søknader om dispensasjoner er imidlertid avgjort av Fylkesmannen. Formålet med delegeringen har vært å stimulere til større aktivitet og prioriteringer lokalt, samt å korte ned saksbehandlingstiden. Fra 2002 har 50% av midlene blitt fordelt til kommunene på bakgrunn av innmeldte behov, mens 50% er fordelt på basert på jordbruksarealet i kommunene.

Erfaringene kan summeres opp slik:

- Grunnlaget for fordeling av midler til kommunene må avklares.
I Akershus er midlene fordelt delvis etter innmeldt behov fra kommunene (etter søknader innkommet ved annonsering av søknadsfrist), delvis etter areal.
- Manglende prioritering mellom søknader, fordeling etter prinsippet ”litt til alle”.
Det har vært forutsatt at nasjonale, regionale og lokale føringer skal følges, men disse føringene har ikke vært klare nok til at kommunene har klart å prioritere etter regionale og lokale utfordringer.
- Få søknader er avslått i kommunene selv om innholdet i søknaden ligger ”på siden av” forskrift
- Lokalt samarbeid mellom kommune og næringsorganisasjoner har fungert bra, men det er i liten grad utviklet lokale føringer for bruk av midlene
- Betydelig vilje i kommunene til å gi dispensasjon fra forskrift, og å støtte søknader fra kommunene selv. FMLA har lagt vekt på å prioritere aktive bruk med aktive brukere
- Saksbehandlingstiden er betraktelig redusert

De viktigste erfaringene er at kommunene må ha klare føringer for bruk av midlene, eller utarbeide klare føringer selv innenfor forskriftene. Dette tilsier at fordeling til kommunene bør skje ut fra en analyse av utfordringene lokalt og regionalt. Delegering har ført til bedre samarbeid i kommunene mellom næring og administrasjon om miljøutfordringene i landbruket. Politikerne er i liten grad inne i dette samarbeidet.

2.1.2 Forvaltning av de økonomiske virkemidlene i skogbruket

Tilskuddsordningene i skogbruket har som hovedmål å stimulere til en aktiv og bærekraftig utnyttelse av skogressursene på kort og lang sikt. Frem til 2003 ble ordningen med tilskudd til skogkultur finansiert over kap. 1142.71 på statsbudsjettet, mens de øvrige ordninger fikk sine rammer gjennom jordbruksoppgjøret (LUF). I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2003 ble ordningen med tilskudd til skogkultur avviklet. Dette innebærer at midler til skogbrukstiltak for 2003 er begrenset til de midler som er stilt til rådighet over LUF:

<u>Skogbruksplanlegging</u>	<u>40,0</u>
herav miljøregistreringer	10,0
<u>Miljøtiltak i skogbruket</u>	<u>15,0</u>
<u>Kurs og opplæring</u>	<u>14,0</u>
<u>Skogkulturtiltak</u>	<u>12,5</u>
<u>Virkesomsetning og organisasjonstilskudd</u>	<u>3,5</u>
herav ordinært	2,0
ekstraordinært	1,5
<u>Skogsveier</u>	<u>50,0</u>
<u>Drift med taubane og hest o.a.</u>	<u>8,0</u>
<u>Sum</u>	<u>143,0</u>

Alle disse ordninger med unntak av *Kurs og opplæring* og *Virkesomsetning/organisasjonstilskudd* er ordninger der skogeier er tilskuddsmottaker.

Rammen til skogbrukstiltak over LUF fastsettes som en totalramme under fase 1 av jordbruksforhandlingene. De endelige tilskuddsrammer til de enkelte tiltak blir fastsatt av Landbruksdepartementet (LD) etter samråd med jordbruksorganisasjonene.

Tilskuddsmidlene til hovedtiltakene i skogbruket blir videre fordelt som en rammetildeling fra LD til fylkesmennene (FM). Fastsetting av de fylkesvise rammer skjer med grunnlag i bl.a. fylkesvise aktivitetsbudsjett og rapportering på foregående års aktivitet.

Rutinene for denne fordeling er at LD så snart Stortinget har vedtatt neste års budsjett, dvs. medio desember, tildeler FM foreløpig ramme basert på historiske rammer, skogfaglige kriterier og oppnådde resultater siste år. LD holder tilbake 10 til 15 % av de totale bevilgningsrammer for å ha nødvendig grad av fleksibilitet ved endelig tildeling. I det foreløpige tildelingsbrev blir det også gitt føringer på bruken av midlene.

FM utarbeider deretter et aktivitetsbudsjett for neste år med grunnlag i foreløpig bevilgningsramme. Aktivitetsbudsjettet skal også omfatte prioriteringer mellom tiltak og tilskuddsprosenter. FM skal også vise eventuelle endrede prioriteringer og konsekvensene av en økning av rammene på 15 %. De fylkesvise aktivitetsbudsjett blir satt opp med grunnlag i innspill fra kommunene. De kommunale innspill er som regel begrenset til skogbrukssjefens vurderinger.

Samtidig med at FM setter opp et aktivitetsbudsjett ferdigstiller FM resultatene på de forskjellige tiltak fra foregående år. Aktivitetsbudsjett og resultatrapport sendes LD medio januar.

I månedsskifte januar/februar tildeler LD endelige rammer til FM (inngår i felles tildelingsbrev av fagmidler fra LD). Endelige rammer til de enkelte tiltak fastsettes med grunnlag i de fylkesvise aktivitetsbudsjett for nytt år og resultatrapportene fra foregående år. Skogfaglige kriterier inngår også i disse vurderinger. Endelig tildelingsbrev inneholder også generelle føringer på bruken av tilskuddsmidlene og eventuelle registrerte avvik i forhold til tidligere gitte føringer og forutsetninger.

Selv om det i endelig tildelingsbrev gis ramme til det enkelte tiltak har FM frihet til å omdisponere mellom tiltak innenfor en begrensning på +/- 10 til 15%. For enkelte mindre ordninger er omdisponeringsmuligheten større.

Med grunnlag i endelig tildelingsramme fastsetter FM tilskuddsstrategien det enkelte år. Tilskuddssøknadene sendes fra skogeier til den kommune der skogeiendommen ligger. Kommunen behandler søknadene og FM utbetaler tilskuddet. For noen ordninger er kommunen avgjørende myndighet, mens kommunen for andre ordninger er innstillende organ med FM som avgjørende myndighet. For hovedordningene har LD fastsatt forskrifter som styrer bruken av tilskuddsmidlene. FM har imidlertid ansvaret for at tilskuddsutbetalingene det enkelte år ikke overskrider tildelte rammer.

Alle tilskuddsordninger i skogbruket forvaltes med grunnlag i forskrift for den enkelte ordning, og for de fleste ordninger er forskriftene fastsatt av LD. Fylkesmannen har imidlertid ansvaret for å fastsette tilskuddsandel/tilskuddsprosent og foreta prioriteringer mellom tiltak. I de aller fleste fylker skjer dette i samråd med næringsorganisasjonene gjennom de fylkesvise kontaktutvalgene.

Av forskriftene fremgår hvilke kriterier som gjelder for å kunne få innvilget tilskudd og søknadsprosedyrer. Generelt må forskriftene karakteriseres som relativt detaljerte. Det er laget standard søknadsskjema for alle ordninger, og etter utfylling og underskrift sender skogeier disse til den kommune der eiendommen ligger. For tiltak som kan finansieres med skogavgift, vil skogeiers egenandel i stor grad bli finansiert av denne. Bruk av skogavgift krever også kommunens godkjenning. Søknad om tilskudd og bruk av skogavgift er derfor samkjørt. Koplinger mellom tilskuddsbehandling og skogavgiftssystemet fanger også opp vedtatte rapporteringskrav på tilnærmet all aktivitet i skogbruket.

Kommunene er den utøvende skogbruksmyndighet. Ved forvaltningen av tilskuddsmidlene har derfor kommunene en viktig funksjon som rådgiver for tilskuddssøker/skogeier og som pådriver for å opprettholde og videreutvikle en aktiv skogbruksnæring.

Erfaringer med større kommunal styring av virkemidlene i Malvik kommune

Malvik kommune i Sør-Trøndelag satte i 2002 i gang et prosjekt med hovedmål å optimalisere tilskuddsbruken innenfor området skogkultur, se vedlegg pkt. 6.2.1. Som en del av prosjektet fikk kommunen anledning til selv å utforme sin virkemiddelstrategi. Erfaringene

så langt er at dette har skapt et sterkt engasjement blant så vel skogeierne som i kommunen, og det har gitt positive resultater i form av økt skogkulturaktivitet i motsetning til mange andre kommuner, som har hatt en klar nedgang.

3. FAGLIGE OG ADMINISTRATIVE UTFORDRINGER VED TILDELING TIL FYLKER OG KOMMUNER

3.1 Regionale og lokale forskjeller i utfordringene

Landbruksnæringen representerer verdiskaping med utgangspunkt i jord- og skogressurser og ivaretar viktige miljøoppgaver. Lønnsomheten i det tradisjonelle landbruket er svekket, og det stilles stadig større krav til verdiskaping og næringsutvikling i landbruksnæringen.

En vil komme landbruksnæringens utfordringer bedre i møte ved å se ressurser i sammenheng og samarbeide på tvers av administrative grenser. En rekke utfordringer er knyttet til geografiske og naturmessige forhold og følger ikke administrative grenser. Det er stor forskjell i kommunenes størrelse og naturgrunnlag, bosetting og næringsstruktur. Utfordringene i landbruket er ulike fra landsdel til landsdel, fra fylke til fylke og fra kommune til kommune. Landbrukets betydning og rolle i kommunene er derfor svært varierende. Dette er forhold som taler for en landbruksforvaltning som åpner for større fleksibilitet i bruken av de økonomiske virkemidlene lokalt.

Landbrukets utfordringer krever grep på ulike forvaltningsnivå. Lokal forankring og deltagelse er imidlertid nødvendig for å bidra til et sterkere eierskap til utfordringene og bedre måloppnåelse. Det er viktig å ta i bruk lokal kunnskap om ressursene, og øke det lokale engasjementet hos næringsaktørene og lokalmiljø for å bidra til en positiv utvikling av landbruksnæringen. Dersom kommunene får større handlefrihet til å prioritere i forhold til de lokale utfordringene bør dette gi mer engasjement og eierskap til problemene. Dette vil også bidra til en mer målrettet virkemiddelbruk.

En sterkere lokal styring av virkemidlene medfører krevende utfordringer. Det er en forutsetning at kommunene legger de nasjonale målene for landbruk og miljø til grunn ved konkretisering av målsettingene for eget arbeid på dette området (jf. St.meld 19 (2001-2002)). Det er imidlertid ikke alltid de lokale utfordringene samsvarer med de regionale og nasjonale. Miljøverdier som er svært vanlige lokalt kan være sjeldne nasjonalt, og motsatt. Nærhet til sterke interessegrupper kan også på enkelte områder bli en større utfordring når det lokale ansvaret øker. Dette illustrerer at det er behov for at både regionalt og sentralt nivå også i framtiden må tillegges en viktig rolle i forhold til å løse problemer på en del områder.

Det har lenge vært et prinsipp innenfor miljøforvaltningen å legge ansvaret for å løse miljøproblemer nærmest mulig der disse finnes, dvs på lokalt nivå. Dette prinsippet er ytterligere styrket gjennom St.meld. nr 19 (2001-2002). Kommunen spiller allerede i dag en viktig rolle i forvaltningen av de spesielle miljøtiltakene over LUF, dvs STILK, IMT og MOMLE, jf. kap 2.1. Disse virkemidlene eigner seg derfor godt for overføring til kommunalt nivå. Når det gjelder Områdetiltak blir ikke disse midlene utbetalt direkte til den enkelte produsent. Ordningen skal, slik beskrevet i kap 2, fremme helhetstekning rundt miljøsatsingen som en strategi for å bedre effekten av tiltak innenfor et område. Kommunene er ofte knyttet sterkt opp mot styringen av tiltakene og bruken av midler. I tillegg varierer kommunenes behov for områdetiltaksmidler mye fra år til år. Dette gjør det utfordrende å finne gode

løsninger for kommunal forvaltning av denne ordningen, spesielt når det gjelder tiltak på tvers av administrative grenser.

Statlige virkemidler er vurdert som et viktig tiltak for å bidra til en langsiktig og miljøbevisst skogforvaltning. Med unntak av tilskudd til skogbruksplanlegging utbetales tilskuddet for de andre ordningene i skogbruket direkte til skogeier. Det er derfor relativt kurant å overføre forvaltningsansvaret for disse tilskuddsordningene til kommunene.

En skogbruksplan blir utarbeidet for en tidsperiode for 15 år eller mer. Skogbruksplanlegging skjer som større og ofte kommunevise prosjekter der det legges framdriftsplaner for flere år og der et av hovedspørsmålene i denne sammenheng er i hvilken kommune forholdene ligger best til rette for å gjennomføre et slikt prosjekt (planbestilling, samarbeidsprosjekter, kartgrunnlag, registreringskapasitet o.l.). Det vil derfor være spesielle utfordringer knyttet til å legge tilskuddsbevilgning til skogbruksplanlegging til kommunene. Med basis i Fylkesmannens handlingsplaner, som bygger på kommunenes innspill, vil også denne ordningen kunne inngå i den kommunale rammen.

Momentene over tilsier at forvaltningen må samarbeide på tvers av kommunegrensene for å få til en effektiv virkemiddelbruk. Det vil være essensielt å sørge for gode kommunikasjons- og rapporteringssystemer mellom de ulike forvaltningsnivåene for å sikre god forankring og gjensidig forståelse for utfordringene kommunalt, regionalt og nasjonalt. Dette vil også bidra til at virkemidlene sees i en helhetlig og langsiktig sammenheng, både i forhold til øvrige jord- og skogpolitiske virkemidler og i forhold til overordnet landbruks- og miljøpolitikk.

Oppsummert kan man si at utfordringene for de ulike forvaltningsnivåene er slik:

Lokale utfordringer:

- God kompetanse og kjennskap til lokalsamfunnets viktigste ressurser knyttet til verdiskaping og miljø i landbruket
- Oversikt over prioriterte områder innenfor kommunen
- Prioritere arbeidet med landbruksutfordringer innenfor et stramt budsjett
- Inngå kommuneovergrepene samarbeidsrelasjoner for å sikre helhetlige prosjekter
- Bidra til å skape en god dialog med Fylkesmannen
- God kjennskap til regionale og nasjonale landbrukspolitiske mål
- Se de lokale utfordringene i sammenheng med regionale og nasjonale landbrukspolitiske mål slik at det kan gjøres en god avveining mellom målsettinger på ulike nivå

Regionale utfordringer:

- Ha oversikt over regionens egenart og utfordringer
- Være et rådgivende kompetansesenter for kommunene i deres nye rolle
- Sikre gode samarbeidsforhold på tvers av administrative grenser slik at områder vurderes helhetlig
- Sørge for at virkemidlene regionalt innrettes på en hensiktsmessig måte, og at nødvendige samarbeidspartnere involveres

- Se de regionale utfordringene i sammenheng med lokale og nasjonale landbrukspolitiske mål slik at det kan gjøres en god avveining mellom målsettinger på ulike nivå. Bidra til å skape en god dialog med sentralt og kommunalt nivå og sikre at nasjonale og regionale mål kommuniseres til kommunene

Nasjonale utfordringer:

- Fremme en landbrukspolitikk som bidrar til bærekraftig og utviklingsdyktig landbruk som gir grunnlag for lønnsomhet, sysselsetting, bosetting og verdiskaping
- Fremme en landbrukspolitikk hvor fokuset på miljøvennlig drift og kollektive goder synliggjøres, og tilrettelegge overordnede føringer slik at regioner kan ivareta sitt ansvar for egne utfordringer
- Sørge for at det legges et helhetlig fokus til grunn når virkemidler og føringer utarbeides
- Sikre at internasjonale forpliktelser følges opp og at Norge også fremover kan ivareta nasjonale verdier i tilknytning til landbruket

Arbeidsgruppen har merket seg både nasjonale og internasjonale erfaringer med overføring av forvaltningsansvar til lokalt nivå (se vedlegg), og har brukt disse som positive bidrag til utformingen av forvaltningsmodell. For eksempel har Leader + programmet, som er en del av EUs regionalpolitikk, mange elementer som har overføringsverdi til en norsk forvaltningsmodell.

3.2 Fordeling av midler

3.2.1 Samarbeid mellom kommuner

I dagligtale brukes samlebegrepet *interkommunalt samarbeid* om alle situasjoner der to eller flere kommuner gjør noe i fellesskap.

Aktuelle typer interkommunalt samarbeid kan være:

- Kontakt i enkeltsaker – søke råd og fagfeller i andre kommuner.
- Uformelt nettverk – uformelle arenaer der fagpersonell fra flere kommuner kan utveksle synspunkter og erfaringer.
- Interkommunalt samarbeid i enkeltsaker – formalisert samarbeid om å løse enkelte kommunale oppgaver i samarbeid.
- Helhetlig kommunalt samarbeid om kjerneområder – integrert og omfattende samarbeid innen kommunale kjerneoppgaver.
- Regionalt samarbeid – samarbeid i forhold til ytre interesser.

Det må være opp til kommunene selv å vurdere hvilke organiseringsformer de ønsker å bruke for å løse de oppgaver de har ansvaret for. Arbeidsgruppen tror imidlertid at samarbeid mellom kommuner vil kunne være en effektiv måte å utnytte ressursene på og at slikt samarbeid også kan bidra til å styrke kommunene som aktiv landbrukspolitisk aktør. Det er derfor ønskelig at kommunene vurderer å etablere interkommunale samarbeidsrelasjoner.

Arbeidsgruppen viser forøvrig til vedlegget til denne rapporten for en grundigere beskrivelse av ulike typer samarbeid mellom kommuner.

3.2.2 Grunnlagsinformasjon for tildeling

Informasjon fra kommunene som grunnlag for tildeling av midler fra Fylkesmannen til kommunen

I St.meld. nr 19 (2001-2002) er det framhevet at overføring av flere landbruksoppgaver til kommunene skal bidra til større kommunalt handlingsrom. Videre sier meldingen at det er et mål at kommunene skal bli en aktiv landbrukspolitisk aktør og at det skal bli mer interessant for lokalpolitikerne å diskutere og håndtere landbrukspolitiske målsettinger. Overføring av skog- og miljøvirkemidler over LUF til kommunalt nivå er ett bidrag i denne sammenhengen.

I St.meld. nr 19 er det videre presisert at *”Når det gjelder de økonomiske virkemidlene på landbruksområdet er det etter Landbruksdepartementets mening nødvendig å tenke modeller som inkluderer vurderinger fra Fylkesmannen vedrørende fordeling og bruk av midler for å fange opp både regionale forskjeller og årlige endringer.* ” Dette medfører at det må etableres partnerskap og god dialog mellom alle ledd i forvaltningssystemet slik at nasjonale og regionale målsettinger på en god måte kommuniseres til kommunene samtidig som kommunale utfordringer, prioriteringer og skjønnsutøvelse blir synliggjort og tatt hensyn til. En god dialog krever tydelighet begge veier, og det er derfor viktig at både Fylkesmannen og kommunene engasjerer seg.

Det er videre nødvendig å etablere et system for utveksling av informasjon mellom kommunene og Fylkesmannen og som gir Fylkesmannen tilstrekkelig grunnlag for fordeling av midler.

Dette systemet må :

- sikre kommunene handlingsrom til å prioritere mellom tiltak og fleksibilitet i forhold til årlig aktivitet
- vise kommunenes strategier for bruk av virkemidler, for slik å gi et godt grunnlag for tildeling av rammer fra Fylkesmannen til kommunen
- bidra til å etablere en positiv dialog mellom Fylkesmannen og kommunene som kan inspirere og påvirke kommunene til å planlegge utviklingen av landbruket.
- bidra til at kommunen blir en aktiv landbrukspolitisk aktør

Det er også viktig at systemet er smidig i forhold til at flere oppgaver innen landbruksforvaltningen kan bli lagt til kommunalt nivå senere. Det understrekes videre at det er ønskelig med et enkelt og lite byråkratisk system.

Man kan tenke seg flere mulige løsninger som kan fange opp momentene over.

Arbeidsgruppen mener det sentrale er at kommunene, med basis i nasjonale og regionale mål, samt egne lokale føringer, samarbeider med næringen (se under) og eventuelt andre relevante aktører, om å synliggjør sine strategiske valg og behov knyttet til utvikling landbruket. Som et minimum bør kommunene utarbeide en kortfattet tiltaksstrategi med forslag til økonomiske rammer for ulike formål, for slik å sikre et godt grunnlag for Fylkesmannens tildeling.

Dersom kommunene ønsker å initiere en mer omfattende planleggingsprosess kan utarbeiding av landbruksplan, kommunedelplan eller lignende være gode alternativer. Det vises til vedlegg til denne rapporten for en beskrivelse av noen fylkers erfaring med landbruksplankonseptet.

Innflytelse fra næringsorganisasjoner og andre interessegrupper i beslutningsprosessen

Midlene over LUF bevilges over jordbruksavtalen. Det er derfor lagt til grunn at de forvaltningsmodeller arbeidsgruppen foreslår skal ivareta næringsorganisasjonenes medvirkningsrett jf. kap 2. Dette vil også være essensielt for å sikre brukermedvirkning, forankring og engasjement på produsentnivå.

På kommunalt nivå er det viktig med aktiv deltagelse fra landbruksnæringen når tiltaksstrategiene skal utarbeides. Norges bondelag, og Norsk Bonde og Småbrukarlag må involveres, der disse finnes. Det kan for eksempel etableres en felles strategigruppe for jord- og skogbruk for slik å sikre at utviklingen av landbruket i kommunen sees i sammenheng. I den grad det er behov for det, kan kommunen velge også å trekke inn øvrige næringsaktører og andre relevante aktører. Det er for eksempel ofte relevant å se verdiskapingen innenfor jord- og skogbruk i sammenheng med andre næringsinteresser. Det er viktig at også politisk nivå involveres i strategiutviklingen. Om disse bør være en del av en strategigruppe eller involveres på annen måte må avgjøres av kommunene selv.

Også i Fylkesmannens arbeid må Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag være representert på strategisk nivå. Det er også naturlig at skogeierforeningene får anledning til å delta i denne prosessen. I tillegg kan Fylkesmannen ha behov for å involvere flere aktører i strategiarbeidet. Her kan det være en løsning å etablere en mindre styringsgruppe, og trekke inn andre aktører i en rådgivende gruppe, for eksempel ala kulturlandskapsgruppene.

Aktivitetfremmende fordelingssystem

Det er et mål å få til en kostnadseffektiv forvaltning i forhold til de faglige målsettingene. I henhold til mandatet, mener arbeidsgruppen derfor det er et viktig prinsipp at aktivitetfremmende incitament som sikrer målrettet og prioritert bruk av virkemidlene skal inkluderes i forvaltningsmodellene. Både som en konsekvens av faglige utfordringer på tvers av administrative grenser, for å begrense transaksjonskostnadene ved forvaltning av virkemidler, og for å lette arbeidet for kommuner med lite landbrukskompetanse, bør det også legges til rette for og stimuleres til å ta i bruk interkommunale samarbeidsmodeller.

Fordeling av midler til kommunene vil baseres på kommunenes tiltaksstrategier, samt kort årlig tilbakemelding om status og gjennomførte tiltak. Aktuelle momenter kommunene kan synliggjøre i sin informasjon til Fylkesmannen, og som kan vektlegges ved fordeling av midler kan for eksempel være:

- at kommunene har utarbeidet en tiltaksstrategi med forslag til rammer for ulike formål som gir klare prioriteringer basert på nasjonale, regionale og lokale utfordringer
- at kommunene gjennom utvikling av strategiene har involvert relevante aktører
- at kommunene har satt landbruket inn i en sammenheng med andre utviklingstiltak (for eksempel næringsutvikling)

- graden av samarbeids- og nettverksrelasjoner mellom kommuner og med lokale aktører
- gjennomføring av tiltak og graden av måloppnåelse i forhold til egne, regionale og nasjonale mål.

Et aktivitetsfremmende fordelingssystem medfører at man ved fordeling av midler åpner for større målretting fordi man kan konsentrere innsatsen om områder der behov, engasjement og innsats er størst. Dette er noe man har positive erfaringer med i EU (se vedlegg med beskrivelse av Leader+-programmet i EU).

Det er grunn til å tro at systemet vil virke stimulerende i forhold til kommunenes aktivitet og engasjement på landbruksområdet. Samtidig kan man risikere at lite ressurser, arbeidskapasitet eller andre faktorer kan medføre lav innsats i noen områder selv om behovene kan være store. Den enkelte produsent har rett til å få behandlet sine søknader, uavhengig av kommunens øvrige innsats på området. Dersom man skal følge et aktivitetsfremmende fordelingssystem er det derfor viktig at Fylkesmannen har oversikt i sin region og er aktiv pådriver i forhold til kommunenes innsats når det er nødvendig. Dette taler også for at fylkene ikke ensidig kan basere seg på aktivitet ved fordeling av midler til kommunene. Andre, mer objektive kriterier det kan legges vekt på, kan f.eks være andel skogbruks-/jordbruksareal, antall selvstendig næringsdrivene i landbruket osv.

Antallet virkemiddelpotter

Dersom det skal ligge reell handlefrihet i overføringen av virkemidlene til kommunene, mener arbeidsgruppen at midlene på landbrukssiden bør tildeles i en felles ramme til kommunene. Dette kan f.eks resultere i at en kommune i en periode velger å bruke største delen av virkemiddelpotten mot skogbrukstiltak med en tilsvarende nedprioritering av miljøtiltak i jordbruket. Forutsatt at et slikt grep er et resultat av prioriteringer basert på samarbeid med næringsaktørene, og at kommunen *over tid* følger opp de formål som knyttes til midlene, mener arbeidsgruppen at denne typen prioritering både er akseptabel og ønskelig. Dette henger også sammen med ønsket om langsiktighet, jf. kap 4.2.2 under. Videre vil tiltaksstrategier, statusrapporter og dialog mellom Fylkesmannen og kommunen bidra til ønsket målretting. Det kan imidlertid være aktuelt at Fylkesmannen setter strengere føringer for fordeling av midler, for eksempel gjennom å dele potten i en skogbruksdel og en jordbruksdel, dersom det skulle vise seg nødvendig for å sikre måloppnåelsen for ordningene.

Hovedprinsippet for fordeling av midler fra sentralt nivå til Fylkesmannen, bør være at det antall virkemiddelpotter som fastsettes sentralt videreføres til Fylkesmannen. Arbeidsgruppen mener det vil være mest hensiktsmessig å fastsette midlene i tre rammer, en for miljøtiltak i jordbruket og to for skogbrukstiltak.

Miljøtiltakene i jordbruket fastsettes i dag med enkeltrammer til to ordninger i fase 1 i jordbruksoppjøret. Midlene til STILK, MOMLE og IMT fastsettes i en samlet ramme, mens midlene til områdetiltak fastsettes i en egen ramme. En felles ramme for midlene ved fordeling til Fylkesmannen, vil trolig være problemfritt. Ved videre fordeling i en ramme til kommunene må det komme klart fram hvilke formål som knyttes til midlene. Som omtalt tidligere står områdetiltak i en særstilling ettersom dette ikke er midler som gis direkte til

bøndene. Det vil derfor være behov for å gi noen retningslinjer fra Fylkesmannen til kommunene angående disponering av midler til områdetiltak.

Totalrammen til skogtiltakene avgjøres under fase 1 av jordbruksoppgjøret, mens endelig fordeling på enkelttiltak fastsettes senere etter samråd med næringsorganisasjonene. En naturlig konsekvens av en overføring av virkemiddelforvaltningen til kommunene er en sammenslåing av dagens ordninger til to hovedtiltak:

- Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket
- Tilskudd til skogbruksplanlegging og miljøregistreringer

Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket skal i første rekke stimulere til årlig aktivitet og verdiskaping og omfatter ordningene skogsveier, miljøtiltak i skogbruket, skogkulturtiltak og drift med taubane og hest o.a. Det vurderes ikke som formålstjenlig med en nærmere spesifisering i form av spesielle rammer knyttet til det enkelte tiltak, men det bør fremgå hvilke tiltak som det kan gis tilskudd til.

Ordningen med tilskudd til skogbruksplanlegging har et langsiktig formål, og skal bidra til at skogeierne får nødvendig kunnskap om skogarealene, ressursene og miljøverdiene på sin eiendom. Skogbruksplanen er i første rekke skogeierens langsiktige planverktøy for verdiskaping basert på rasjonell ressurs- og miljøriktig skogforvaltning, og skal fungere som grunnlag for årlig planlegging og drift. En sammenslåing av rammene til skogbruket i to hovedtiltak tilsier at årlig tildeling til Fylkesmannen også blir gitt som to rammer. En todelt virkemiddelpott på skogområdet vil bidra til en kontinuerlig avveining mellom langsiktige og mer kortsiktige tiltak og er derfor ønskelig. Det vil bidra til at aktiviteten i skogbruket skjer i tråd med nasjonale skogpolitiske mål.

3.2.3 Langsiktighet

Det er viktig at kommunen/regionen selv skal kunne definere hovedutfordringene for landbruket og i neste omgang kunne ta ansvar for å nå de oppsatte mål. Det er også hensiktsmessig i forhold til måloppnåelsen om den årlige bevilgningsrammen til kommunen(e)/regionen kan konsentreres brukt til tiltak som fremstår som de største flaskehalsene. Det er videre ønskelig å minimere kommunenes arbeidsbyrde og transaksjonskostnadene knyttet til å utarbeide tiltaksstrategier. Ut fra dette mener arbeidsgruppen at det vil være hensiktsmessig å legge et flerårig perspektiv til grunn for de kommunale tiltaksstrategiene.

Ettersom de økonomiske rammene fastsettes årlig, er det også behov for en årlig tilbakemelding fra kommunene på bruken av midlene. De flerårige tiltaksstrategiene vil imidlertid være kommunens hovedinformasjon til Fylkesmannen. Dette vil begrense behovet for årlig rapportering til en tilbakemelding som kort viser bruken av midler det enkelte år. En slik tilbakemelding vil i stor grad kunne baseres på data fra fagsystemet(ene) for forvaltningen av midlene.

Et langsiktig perspektiv vil i større grad enn tidligere innebære forskjeller mellom fylker og kommuner i forhold til hvilke tiltak som prioriteres. Det vil følgelig være en forutsetning med

relativt stabile bevilgningsrammer over tid, og at det åpnes for mer fleksibel bruk av midler enn i dag. Ettersom de økonomiske rammene fastsettes årlig gjennom jordbruksoppgjøret, vil det være sentralt at det etableres en forståelse for dette også hos avtalepartene.

4. FORVALTNINGSMODELL

Arbeidsgruppen har valgt kun å presentere én forvaltningsmodell for de økonomiske virkemidlene som overføres til kommunene. Selv om det trolig finnes flere modeller, mener arbeidsgruppen det er vanskelig å finne en modell som er enklere enn den som foreslås under og som samtidig fanger opp de føringer som er lagt i mandatet og i St.meld nr 19 (2001-2002).

4.1 Prinsipper for forvaltningsmodellen

Gjennom kap 3 og 4 og i vedlegget er det blant annet diskutert hvilke organisatoriske valgmuligheter kommunene kan ha i tilknytning til forvaltning av virkemidlene. Kommunene står fritt i forhold til å velge hensiktsmessige organiserings- og samarbeids former. Slik arbeidsgruppen ser det, kan imidlertid samarbeid mellom kommuner være en effektiv måte å utnytte ressursene på og også kunne bidra til å styrke kommunene som aktiv landbrukspolitisk aktør. Derfor anbefales det at den enkelte kommune vurderer om interkommunale samarbeidsrelasjoner kan være hensiktsmessig.

Ut fra diskusjonen i kap 4, legger arbeidsgruppen prinsippene nedenfor til grunn for forvaltningen av virkemidler. Disse prinsippene mener arbeidsgruppen bør gjelde uavhengig av hvilke valg kommunene gjør i forhold til organisering av arbeidet.

1. Kommunalt handlingsrom

Kommunene skal sikres handlingsrom og fleksibilitet til å planlegge langsiktig, prioritere mellom tiltak og til å variere virkemiddelbruken i henhold til utfordringene.

2. Dialog

Det må etableres god dialog mellom alle ledd i forvaltningssystemet som sikrer at nasjonale og regionale landbruks- og miljøpolitiske målsettinger på en god måte kommuniseres til kommunene. Dialogen skal videre bidra til å at Fylkesmannen og sentralforvaltningen gjøres kjent med lokale prioriteringer og behov.

3. Aktivitetsfremmende fordeling av midlene

Ved fordeling av midler både fra sentralt nivå til Fylkesmannen og fra Fylkesmannen til kommunalt nivå, bør det bl.a legges vekt på klare prioriteringer mellom tiltak, god faglig aktivitet, brukermedvirkning og samarbeids- og nettverksrelasjoner.

4. Innflytelse fra næringsorganisasjonene i beslutningsprosessen

For å sikre brukermedvirkning skal Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag involveres på strategisk nivå både på kommunalt nivå og fylkesnivå. Også andre relevante aktører og interessegrupper kan trekkes inn dersom det er behov for det.

5. Informasjon som grunnlag for fordeling av midler

Kommunene bør som et minimum utarbeide en kortfattet flerårig tiltaksstrategi med forslag til rammer for ulike formål. Dette vil være kommunens hovedinformasjon til Fylkesmannen. I tillegg er det behov for en årlig tilbakemelding på bruken av midler. Også på fylkesnivå skal flerårige planer og

årlige rapporter legge grunnlaget for fordeling fra sentralt nivå og til Fylkesmannen.

6. Langsiktighet

Det bør i størst mulig grad legges til rette for stabile bevilgningsrammer innenfor de flerårige strategiperiodene.

4.2 Forvaltningsmodell

Figur 5.1 under illustrerer arbeidsgruppens forslag til forvaltningsmodell og viser hvordan arbeidsgruppen ser for seg fordelings- og rapporteringssystemene mellom sentralt nivå og fylkesnivå og mellom fylkesnivå og kommunalt nivå.

I forbindelse med desentraliseringen av landbruksoppgaver til kommunen, gjøres det en gjennomgang av landbrukskriteriene i kommunenes inntektsystem. Dette for å sikre at ressurstilgangen til kommunene står i forhold til oppgavemengden. Arbeidsgruppen understreker derfor at eventuelle administrative kostnader for kommunene knyttet til forslagene beskrevet i rapporten ikke vil få noen konsekvenser i forhold til de virkemidlene som er rettet mot produsentene.

Arbeidsgruppen ønsker å understreke at Fylkesmannen vil få en svært viktig funksjon som kompetansesenter for kommunene. I henhold til partnerskapstankegangen er det derfor viktig at det etableres en kontinuerlig og god dialog både mellom sentralt nivå og Fylkesmannen og mellom Fylkesmannen og kommunalt nivå, jf. fig 5.1. Dette er bla. vesentlig for å sikre at nasjonale og regionale målsettinger ivaretas på alle forvaltningsnivå.

4.2.1 Modell for fordeling fra sentralt nivå til Fylkesmannen

Hovedprinsippet for fordeling av midler fra sentralt nivå til Fylkesmannen, bør være at det antall virkemiddelpotter som fastsettes sentralt videreføres til Fylkesmannen. De endringene som er foreslått, jf 4.2.2, innebærer at Fylkesmannen får tildelt tre virkemiddelpotter, to for skogvirkemidler og en for miljøvirkemidler i jordbruket,.

Ved tildeling av *Skogvirkemidlene* til Fylkesmannen vil en naturlig konsekvens være en sammenslåing av dagens ordninger til to hovedtiltak:

- Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket
- Tilskudd til skogbruksplanlegging og miljøregistreringer

Kommunene vil ha en viktig oppgave i å gi innspill slik at Fylkesmannen kan utarbeide en langsiktig handlingsplan for skogbruksplanlegging i fylket. Dette vil være hovedgrunnlaget for tildeling innenfor dette tiltaket.

En arbeidsgruppe har foreslått at de kommunale *miljøvirkemidlene* fra 2005 skal sees i sammenheng med utviklingen av regionale miljøprogram. Det vises til en egen utredning om regionale miljøprogram, der også forslag til system for fordeling av miljøvirkemidler til Fylkesmannen er nærmere beskrevet.

4.2.2 Modeller for fordeling av midler fra Fylkesmannen til kommunen

Midlene bør tildeles i en felles ramme til kommunene. Det vurderes ikke som formålstjenlig med en nærmere spesifisering i form av spesielle rammer knyttet til det enkelte tiltak, men det bør fremgå hvilke formål/tiltak som det kan gis tilskudd til.

Det vil være behov for å gi noen retningslinjer fra Fylkesmannen til kommunene angående disponering av midler til områdetiltak.

Som grunnlag for fordeling av midler fra Fylkesmannen til kommunene, bør kommunene som et minimum utarbeide en kortfattet flerårig tiltaksstrategi med forslag til økonomiske rammer for ulike formål, jf kap 4.1 Tiltaksstrategien vil være kommunens hovedinformasjon til Fylkesmannen. Tiltaksstrategiene bør sendes Fylkesmannen ved etablering og ved hver rullering. Innenfor hver strategiperiode, bør kommunene gi kortfattede årlige tilbakemeldinger til Fylkesmannen. De årlige tilbakemeldingene bør inneholde en kort oversikt over gjennomførte tiltak og måloppnåelse i forhold til kommunenes tiltaksstrategier.

I henhold til prinsippene i kap 5.1, har arbeidsgruppen lagt til grunn at kommunene selv skal kunne velge arbeidsmåte og intern organisering. Arbeidsgruppen forutsetter imidlertid at utarbeiding av tiltaksstrategiene skjer i samarbeid med næringsorganisasjonene.

Arbeidsgruppen mener videre at samarbeid mellom kommuner vil kunne være en effektiv måte å utnytte ressursene på og kunne styrke kommunene som aktiv landbrukspolitisk aktør. Derfor anbefales det at kommunene vurderer å etablere interkommunale samarbeidsrelasjoner.

4.3 Innfasing

Det er bestemt gjennom St.meld nr 19 (2001-2002) at de økonomiske virkemidlene forvaltes av kommunene allerede fra 2004. Dette tilsier at kommunene bør starte sin strategiutvikling så raskt som mulig.

Trolig vil mange kommuner ha behov for å bruke 2004 til å utarbeide sine tiltaksstrategier. Spesielt gjelder dette dersom det skal etableres interkommunale samarbeidsmodeller. Det synes derfor hensiktsmessig at fordeling av midler fra Fylkesmannens til kommunene i 2004 tar utgangspunkt i Fylkesmannens kjennskap til kommunene, men at det likevel gis rom for en viss omfordeling mellom kommunene også i oppstarten. Fra 2005 forutsettes fordelingen i hovedsak å være aktivitetsfremmende og basert på kommunenes tiltaksstrategier.

4.4 Informasjonsbehov

Arbeidsgruppen forutsetter at det, på bakgrunn av alle delprosjektene i LDs kommuneprojekt, etableres et informasjonsopplegg som sikrer kommunene samlet informasjon om oppgavefordelingen på landbrukssiden, og hvilke forventninger, krav og muligheter som ligger i dette.

Når det gjelder de økonomiske virkemidlene som omfattes av denne utredningen, har kommunene, jf kap 3.1 allerede en viss erfaring med forvaltningen av disse. Det som vil være

nytt for mange kommuner er knyttet til utarbeiding av tiltaksstrategi og å ta ansvaret for gjennomføringen av disse. Det blir en viktig oppgave for Fylkesmannen å bistå kommunene i dette arbeidet. Dette vil trolig best ivaretas gjennom den dialogen som forutsettes utviklet mellom Fylkesmannen og kommunalt nivå. Det vises i denne sammenhengen til delprosjektet ” Utvikling av landbrukspolitisk dialog på regionalt/kommunalt nivå”.

Ettersom kommunene skal forvalte de økonomiske virkemidlene allerede fra 2004, er viktig at dette arbeidet starter så raskt som mulig. En forutsetning for at kommunene kan realisere nasjonale regionale og lokale mål gjennom sine tiltaksstrategier er at de har kunnskap om disse målene og om virkemidlene de har til rådighet for å realisere dem. Dette må Fylkesmennene kommunisere ut til kommunene i løpet av 2003. Aktuelle tiltak her kan for eksempel være kommunesamlinger, kurs, internettside og aktuelle fagblad. En arbeidsgruppe har foreslått at Fylkesmannen i løpet av høsten 2003 og 2004 skal utarbeide regionale miljøprogram. Det er i så tilfelle en forutsetning at Fylkesmannen skal samarbeide med kommunene om dette og det vil derfor være naturlig å se disse prosessene i sammenheng.

Det understrekes at også næringsorganisasjonene vil få en svært viktig informasjons- og motivatorrolle, både gjennom å motivere næringsutøverne og gjennom å engasjere seg aktivt i arbeidet med å utvikle kommunenes tiltaksstrategier.

4.5 Behov for juridiske endringer m.m.

Det skal i løpet av 2003 utarbeides en ny, samlet forskrift for STILK, IMT og MOMLE. Det har ikke vært noen egen forskrift for Områdetiltak. Ved overføring til kommunen, bør formålene knyttet til denne ordningen også innarbeides i den nye forskriften.

Det er også aktuelt å vurdere en samleforskrift for skogordningene i løpet av 2003/2004.

For å sikre kommunal handlefrihet, forutsettes det at de nye forskriftene i vesentlig større grad enn i dag blir formålsorientert.

Arbeidsgruppen mener det, innen utgangen av 2008, bør gjennomføres en evaluering av det nye forvaltningssystemet i forhold til måloppnåelsen for ordningene.

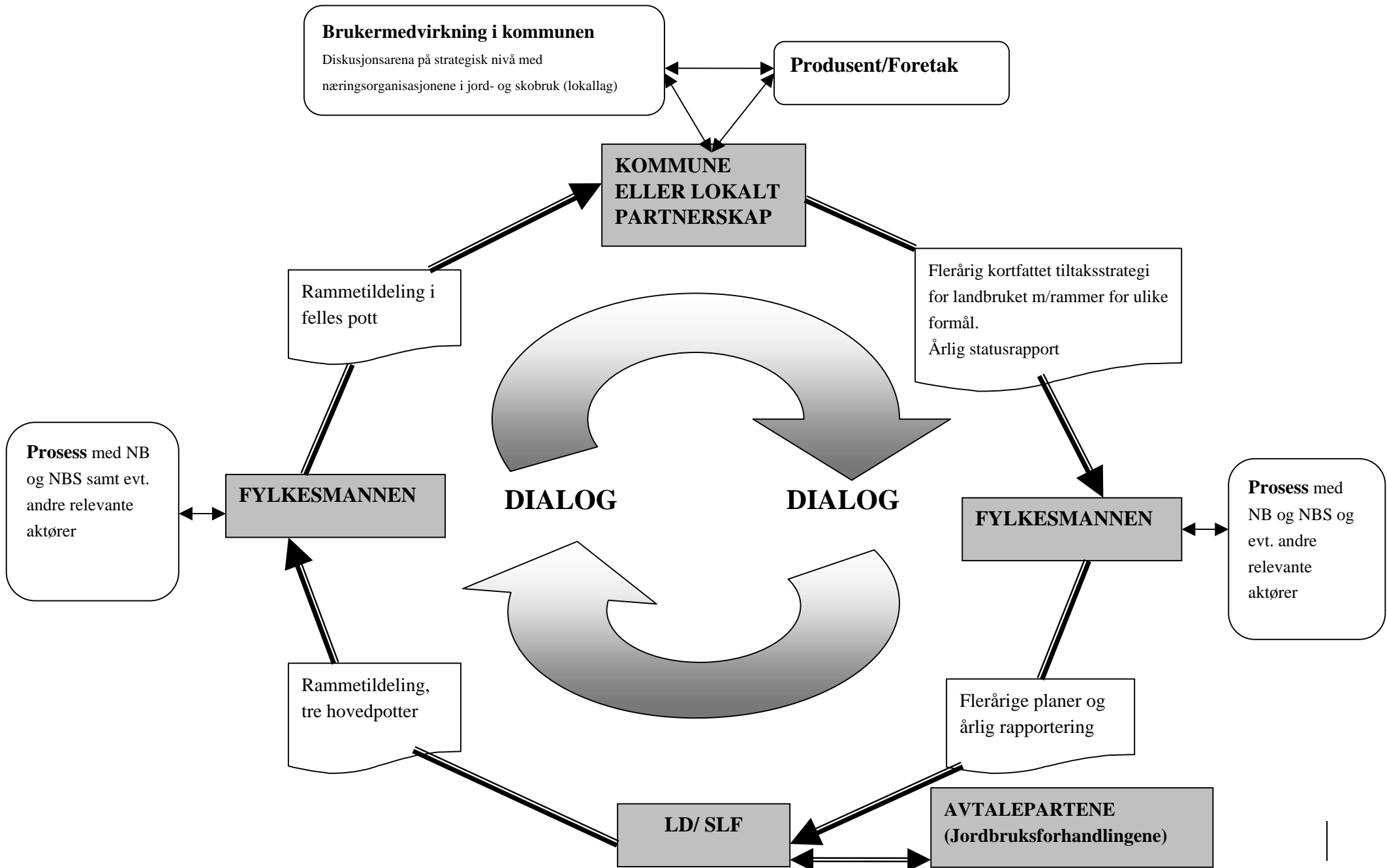


Fig 5.1 Modell for forvaltning av økonomiske virkemidler i landbruket.

5. VEDLEGG

5.1 Samarbeid mellom kommuner

5.1.1 Beskrivelse av ulike typer samarbeidsmodeller

I dagligtale brukes samlebegrepet *interkommunalt samarbeid* om alle situasjoner der to eller flere kommuner gjør noe i fellesskap. Ofte vil det være behov for å skille mellom ulike typer samarbeid. En viktig dimensjon er hvor forpliktende samarbeidet er. En annen dimensjon om samarbeidet dreier seg om kommunenes interne drifts- og utviklingsoppgaver eller om kommunenes felles interesser i forhold til omverdenen (for eksempel næringsliv, stat eller fylkekommune). Interkommunalt samarbeid kan deles inn i følgende typer:

- Kontakt i enkeltsaker – søke råd hos fagfeller i andre kommuner.
- Uformelt nettverk – uformelle arenaer der fagpersonell fra flere kommuner kan utveksle synspunkter og erfaringer.
- Interkommunalt samarbeid i enkeltsaker – formalisert samarbeid om å løse enkelte kommunale oppgaver i samarbeid.
- Helhetlig kommunalt samarbeid om kjerneområder – integrert og omfattende samarbeid innen kommunale kjerneoppgaver.
- Regionalt samarbeid – samarbeid i forhold til ytre interesser.

Interkommunalt samarbeid foregår på mange ulike områder og i ulike former. Et hovedskille går mellom samarbeid som har en organisatorisk overbygning og samarbeid som skjer uten slik overbygning. Samarbeid uten organisatorisk overbygning kommer bl.a. til uttrykk der kommuner kjøper og selger tjenester av hverandre. For slikt samarbeid behøves det ingen hjemmel eller spesiell lovbestemt organisasjonsform. Forholdet mellom partene reguleres fullt ut av den avtale som er inngått. Dersom kommunene vil overlate til et særskilt samarbeidsorgan å treffe beslutninger som binder deltakerne, må man imidlertid ha et rettslig grunnlag for å etablere organet og for å overlate virksomhet til det.

Interkommunalt samarbeid med organisatorisk overbygning er regulert både i kommuneloven, loven om interkommunale selskaper, den offentligrettslige særlovgivningen og den privatrettslige lovgivningen.

Interkommunale selskaper (etter lov om interkommunale selskaper av 1999) kan bare eies av kommuner og fylkeskommuner. Private, staten eller aksjeselskap kan ikke være eiere. Selskapet er et eget rettssubjekt som rettslig og økonomisk er skilt fra deltakerkommunene. I utgangspunktet gjelder ikke kommuneloven for selskapets virksomhet. Eierne har ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser fordelt i henhold til deres eierandel. Fordelen med denne organisasjonsformen er at en har et klart og forholdsvis detaljert rammeverk å forholde seg til. Samarbeidskommunenes politiske styringsorganer vil få et fjernere forhold til virksomheten. Kommunene kan imidlertid gjennom selskapsavtalen betinge seg til å føre ganske streng kontroll med ledelsen av selskapet ved virksomheter der det er behov for politisk og samfunnsmessig kontroll.

Aksjeselskaper (etter aksjeloven) har en selvstendig stilling i forhold til eierne, og forholdet til eierkommunene er basert på de rettigheter og plikter som aksjeeierne har etter aksjeloven. Deltagerne har et begrenset økonomisk ansvar. Fordelen kan være at det kan være lettere å

rekruttere nøkkelpersonell gjennom løsrivelse av lønnsnivået i virksomheten fra det kommunale lønnsregulativet. Ulempen er at en ikke får tett tilknytning mellom selskapet og eierkommunene ved administrasjon eller politisk ledelse – altså mindre grad av kommunal kontroll.

Etablering av et *interkommunalt samarbeidsorgan*, er hjemlet i § 27 i kommuneloven. Dette er den vanligste formen for samarbeid, og omtale av denne samarbeidsformen er derfor vektlagt her.

Dagens interkommunale samarbeid bygger på følgende prinsipper:

- Frivillighet
- Organisasjonsfrihet
- All makt i den enkelte kommunestyresal
- Enstemmighet mellom kommunene når det gjelder overføring av myndighet til det felles styringsorganet
- Indirekte representasjon/demokrati
- Indirekte finansiering

Et samarbeid basert på frivillighet innebærer at alle deltakerkommunene må være enige om å inngå samarbeid og på hvilke vilkår det skal skje. Dette forhindrer selvsagt ikke at interkommunale samarbeidsordninger kan ha vedtekter som åpner for flertallsbeslutninger som binder mindretallet. Når alle kommunene må være enige i hvordan vedtektene utformes, kan muligheten for flertallsavgjørelser bare legges inn som en frivillig, selvpålagt binding.

En konsekvens av prinsippet om all makt i den enkelte kommunestyresal, er at kommunenes representanter i det kommunale samarbeidsorganene velges av kommunestyret og dermed er indirekte valgt.

Med unntak av avgifter, gebyrer og eventuelle andre inntekter for en del tiltak innen interkommunal forretningsvirksomhet, må interkommunale tiltak finansieres gjennom bidrag fra kommunene. Virksomheten er dermed avhengig av bevilgningsvedtak i den enkelte samarbeidskommune.

Det kan ligge mange motiver bak å inngå et interkommunalt samarbeid. Motiver som ofte trekkes frem er:

- Kostnadsfordeling
- Muligheter for bedre ressursutnyttelse (stordriftsfordeler)
- Muligheter for å tilegne seg nødvendig kompetanse
- Større potensiale for interessehevding utad
- Virkemiddel for å bygge en regional identitet
- Strategi for å være mindre sårbar som kommune
- Strategi for å overleve som autonome kommuner

Prinsipielle problemstillinger knyttet til interkommunalt samarbeid

Viktige prinsipielle innvendinger mot inter(fylkes)kommunalt samarbeid er at kommunen må gi fra seg betydelig styring for å få effektivt samarbeid, noe som bidrar til å svekke den demokratiske koblingen mellom de som styrer og de som blir styrt. Videre vil et omfattende interkommunalt samarbeid samlet få trekk av å være et fjerde forvaltningsnivå.

Fra Stortingets side er kommunene satt til å ivareta bestemte forvaltningsoppgaver i kraft av et sett med særlover. Ut fra selvstyrebetragtningen er kommunen gitt eksklusiv vedtakskompetanse i forhold til kommuners befolkning og geografisk område og kommunen kan ikke delegere sin vedtaksmyndighet til et annet organ uten at delegasjonsadgangen er særskilt hjemlet i den aktuelle loven. En kommune kan for eksempel ikke delegere vedtakskompetanse etter plan- og bygningsloven, forurensningsloven m.v til nabokommunen.

I forhold til landbruksoppgavene vil det være mulig for kommunene å samarbeide om faglige oppgaver, inkludert saksbehandling, veiledningsplikt ovenfor enkeltpersoner, iverksettelse av vedtak m.m. Selve vedtakskompetansen kan imidlertid kommunene ikke overlate til andre organer dersom den aktuelle lov ikke gir hjemmel for det.

Dersom det er ønskelig å delegere vedtaksmyndighet ut av en kommune til et samarbeidsorgan, kan det søkes om dette gjennom ordningen "Lov om forsøk i offentlig forvaltning". Ordningen forvaltes av Kommunal – og regionaldepartementet.

Regionråd

Et regionråd¹ er et politisk samarbeidsorgan mellom nabokommuner der minst ordføreren er med (rådmannsdeltakelse forekommer også). Organet bør ha egne vedtekter og ha alle type saker som arbeidsfelt, d.v.s. at det ikke er et sektororgan. Per 1999 var 321 kommuner medlem av ett eller flere av 52 fungerende regionråd. Dobbelmedlemskap forekom, likeså regionråd som krysset fylkesgrensene. I Hedmark, Rogaland, Hordaland og Nordland var alle kommuner med i regionråd, mens Vestfold var det eneste fylket uten noe regionråd.

Regionrådenes posisjon i styringssystemet er i liten grad blitt drøftet prinsipielt, og det foreligger ikke noen sentral politikk på hvilken rolle regionrådene eventuelt har. Regionrådene karakteriseres bl.a. av at de er en sideordnet og uformell forvaltningsstruktur som ikke er underlagt demokratisk kontroll gjennom valg, de er frivillige og i liten grad lov- eller forskriftsregulert. Slik regionrådene i Norge til nå har vært organisert er de ikke overkommunale organer som bestemmer over enkeltkommuner etter en hierarkisk modell. De blir derimot definert som flerkommunale organer organisert etter en føderativ modell der man etter egen beslutning går sammen om å løse visse oppgaver gjennom en egne organisatorisk enhet.

Blant regionrådenes viktigste oppgaver nevnes næringsutvikling og samferdsel oftest, i tillegg til regionutvikling/fylkesplanlegging og praktisk interkommunalt samarbeid på de neste plassene. Når det gjelder resultater har flest lyktes med å få i stand konkrete interkommunale sakssamarbeid, dernest følger utvikling av godt samarbeidsklima og gjennomslag for felles saker i forhold til omverdenen. 90% av rådene spilte en sentral rolle i utviklingen av nye interkommunale samarbeidssaker og ca halvparten bidro aktivt i koordineringen av de etablerte samarbeidene.

¹ Definisjon hentet fra rapporten *Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor?* (2000) Utarbeidet av Telemarksforskning. Studien tar for seg regionråd som forvaltningssystem d.v.s. når og hvorfor de ble opprettet, samt faktaopplysninger om bl.a. organisasjon, administrasjon, økonomi, oppgaver og resultater.

Det kan ligge ulike motiver bak dannelsen av regionråd, for eksempel kostnadsfordeling, uhensiktsmessige kommunegrener, mulighet for bedre ressursutnyttelse, større potensiale for interesseheving utad, virkemiddel for å bygge en regional identitet eller som strategi for å overleve som autonome kommuner.

Vertskommuner

Såkalte vertskommuneløsninger er basert på en samarbeidsmodell der en kommune utfører oppgaver på vegne av en annen kommune, uten organisatorisk overbygning. Vertskommunemodellen gjør det mulig for kommuner å samarbeide om tjenesteproduksjon uten at det opprettes interkommunale selskapsformer. Eksempler på tjenesteområder for vertskommuneløsninger er tekniske løsninger, økonomiske funksjoner (skatt, regnskap, lønn) tilbud innen helse, sosial og omsorg, landbrukskontor og spesialbarnehager.

5.1.2 Konkrete erfaringer fra samarbeid mellom kommuner

Kommunenes arbeide med landbruksspørsmål i dag:

Den lokale landbruksforvaltningen ble overført fra staten til kommunene 1.1.94, og har ført til at landbruksforvaltningen har utviklet seg ulikt i kommunene.

Landbrukskontorene varierer i forhold til:

- Organisering
- Delegert myndighet
- Type fagområder som er tillagt landbruksforvaltningen

Kompetanseutviklingen innen landbruket på kommunalt nivå:

Generelt har antall ansatte som arbeider med landbruksfaglige spørsmål blitt redusert etter at kommunene overtok ansvaret for den lokale landbruksforvaltningen. I samme periode har også landbrukskontorene mange steder blitt tillagt nye fagområder som ikke har med tradisjonelt landbruk å gjøre. I mange kommuner har dette gitt en bredere totalbehandling av sakene på tvers av gamle fag- og sektorgrenser. Spesielt har dette gitt en bedre kommunal samordning innen kommuneplanlegging og arealforvaltning.

Erfaringer med felles landbrukskontorer for flere kommuner

Erfaringer med regionkontorer for landbruksforvaltningen

På landbrukssiden har mange kommuner hatt interkommunalt samarbeid i form av felles landbrukskontorer. Samarbeidet har vært organisert gjennom at en kommune har ansvar for driften av kontoret mens øvrige kommuner kjøper tjenester, eller bidrar med årlig avtalt sum. Felleskontorene forholder seg som regel til et politisk utvalg i hver kommune.

Landbruksoppgavene kan ligge til ulike politiske organer i de ulike kommunene

Oslo og Akershus er ett av fylkene som har erfaring med felles landbrukskontorer. Erfaringer fra dette fylket tilsier at fordelene ved et slikt samarbeid først og fremst er at kommunene kan opprettholde god og variert landbrukskompetanse i et godt fagmiljø og drive effektiv landbruksforvaltning. Samarbeidet gir muligheter for en viss spesialisering, noe som sikrer kvaliteten på forvaltningen og gi bedre service til brukeren. For landbruket vil det også

innebære fordeler at landbruksforvaltningen ser utfordringene for landbruket over et litt større område, og kan stimulere til gode samarbeidsløsninger og tiltak på tvers av kommunegrenser.

Ulempene ved regionkontorer for landbruksforvaltningen kan være ulik politisk organisering, ulik infrastruktur, IT-nettverk osv i kommunene og avstand til brukerne. En svakhet, særlig i kommuner der landbruket har mindre betydning, er at det, uten landbruksforvaltningen i kommuneadministrasjonen, er vanskelig å sikre landbruksfaglig medvirkning i kommunens plan- og næringsarbeid. Blant annet er det en klar erfaring fra Akershus at landbruksmessige konsekvenser av planforslag i mange tilfeller er dårlig opplyst når saken sendes fra kommunen. Et samarbeide om felles landbruksforvaltning stiller derfor store krav til dialog og kommunikasjon både mot de som har ansvar for landbruksforvaltningen og mot administrasjon og politikere for øvrig.

Problemer med avstand til brukerne vil variere fra landsdel til landsdel. I Akershus har dette for eksempel ikke vært noe problem mens det i Nordland, som en konsekvens av store avstander, ikke er noen større regionkontorer for jordbrukssaker. Det er imidlertid opprettholdt en del felleskontorene for skogbruksforvaltning, noe det er gammel tradisjon for i Nordland og også andre strøk av landet.

En utfordring i mange fylker er at det er attraktivt for kommuner med få ansatte å bruke landbrukskompetansen på tilgrensende fagområder fordi mange kommuner mangler annen ”grønn” kompetanse. Dermed kan det bli lite ressurser igjen til landbruksforvaltningen slik at bare de viktigste oppgavene blir utført og brukerne av den kommunale landbruksforvaltningen følgelig får et dårligere tilbud. Denne problemstillingen er også kjent fra mer sentrale strøk.

Landbrukskontor etter vertskommuneprinsippet

Eksempelet under er hentet fra felles landbruksforvaltning for Hobøl, Spydeberg og Askim kommuner.

Det ble i 1994 etablert felles landbrukskontor for disse kommunene etter vertskommuneprinsippet. Kontoret ble organisert med et styre bestående av rådmennene i kommunene. I trange økonomiske tider har det vist seg at det er nødvendig at den administrative ledelsen i kommunene er representert i styringsorganet. Styret vedtar budsjett, regnskap og virksomhetsplan og tar strategisk beslutninger.

Landbrukssjefen har delegert fullmakt fra hver av kommunene, og hva som er delegert varierer fra kommune til kommune. I perioden har landbrukssjefen fått delegert stadig flere fullmakter. Kun en av kommunene har landbruksnemnd. I de andre kommunene avgjøres landbruksspørsmål som ikke er delegert i det faste utvalget for plansaker.

Det er rådmannen i vertskommunen som er tillagt personalansvar for kontorets ansatte. Erfaringene på samarbeidet i hovedsak vært positive.

Kontorets styrke er et relativt stort fagmiljø med mulighet for de ansatte til å spesialisere seg innen ulike fagområder. Kompetansen på vilt-, natur- og miljøspørsmål har i samme periode blitt redusert i de samarbeidende kommunene. Kommunenes ansvar på viltområdene har blitt

tillagt landbrukskontoret. Dette har gjort kontorets fagfelt bredere, men samtidig ført til redusert innsats inne tradisjonelt jord- og skogbruksforvaltning.

I dag blir ofte natur- og miljøspørsmål salderingsposter i de kommunale budsjettene. Ved en bedre samordning av forvaltningen av natur- og miljøspørsmål kommunene i mellom kan en få bedre utført oppgaver også på disse områdene innenfor stramme økonomiske budsjetter.

5.2 Erfaringer med overføring av forvaltningsansvar til lokalt nivå i Norge

5.2.1 Utvikling av landbruksplaner i kommunen

Mange fylker har initiert arbeid med utvikling av landbruksplaner i kommunen. Erfaringene hittil tilsier at det er gjennomført svært forskjellige prosesser i de ulike kommunene. Sør-Trøndelag har arbeidet mye og målrettet med å utvikle landbruksplaner i kommunene, der alle 25 kommuner har eller er iferd med å utvikle landbruksplaner. Det er gjennomført en evaluering av arbeidet i Sør-Trøndelag og erfaringene man har gjort seg i dette fylket refereres kort under.

Utvikling av kommunenes strategiske ansvar

Ett av hovedmålene med Landbruksplan var å sette landbruket på dagsorden i kommunene for derigjennom å utvikle kommunenes ansvar for utvikling av næringa. Å komme inn i kommunens plansystem med en egen landbruksplan, ble vurdert å være veien til kommunal aksept og forståelse. En regnet også med at selve planprosessen med aktiv deltagelse fra næringen selv ville skape en arena for kontakt mellom landbruket og kommunen som blant annet er nødvendig for å opprettholde kompetanse og kapasitet for gjennomføring av en aktiv landbrukspolitikk.

Gjennomføringen av en landbruksplanprosess i kommunene viste seg å være nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å utvikle kommunenes strategiske ansvar for utvikling av landbruket. Landbruksavdelingen tok derfor initiativet til en besøksrunde i kommunene. I første runde konsentrerte man seg om landbrukets situasjon og utviklingsmuligheter i kommunen. Andre runde dreide seg om gjensidig tilbakemelding om forvaltningen. I tredje runde dreier det seg om generelt samarbeid. Forholdet til landbrukskommunene har utviklet seg slik at FMLA har blitt en av deres viktigste samarbeidspartner på regionalt nivå.

Første generasjon landbruksplaner fikk et tradisjonelt innhold. Tilpassing av sentrale landbrukspolitiske retningslinjer til kommunenes forutsetninger, og planer for forvaltning av kommunenes realressurser stod svært sentralt i de fleste planer. Dette er en kjent vinkling av landbruksmyndighetene i moderne samfunnsplanlegging og var således et kjært tema å ta tak i for kommunale funksjonærer. Dette er trolig også grunnen til at alle kommuner i Sør-Trøndelag har utarbeidet en egen Landbruksplan.

Erfaringene tilsier at man gjennom arbeidet med landbruksplaner har lyktes i å sette landbruket på dagsorden i kommunene og å få de fleste kommuner til å ta et selvstendig, strategisk ansvar for utvikling av landbruket, selv om kvaliteten på planene har vært varierende. Særlig viktige har arbeidet vært som bidrag til bevisstgjøring av både næringen selv, politikere og byråkrater og som arena for diskusjon. Det er mange kommuner som nå har selvstendige debatter om landbruket og landbrukspolitikk.

Dokumentasjon av landbrukets arealressurser er et godt utgangspunkt for å ivareta landbrukets interesser i arealplanlegginga, samtidig som det gir et visst grunnlag for forvaltning av de juridiske virkemidler i landbrukspolitikken. På den annen side har arbeidet

hittil gitt utilstrekkelig grunnlag for forvaltning av de økonomiske virkemidler og som grunnlag for næringsutvikling.

Videre kan det stilles spørsmål ved om landbruksplanen er god ressursbruk tatt i betraktning av at det er ønskelig at mest mulig kommunal planlegging bør skje innenfor rammene av kommuneplanen. Fra Sør-Trøndelags side understrekes det i denne sammenhengen viktigheten av en nær kobling mot kommuneplanleggingen. Videre understrekes det at det å sette landbruket på dagsorden gjennom en engasjerende og involverende prosess er det vesentligste. Kommunene må selv ha frihet til å vurdere hvordan landbruksplanleggingen skal kobles mot kommuneplanprosessene.

Erfaringer fra Malvik-prosjektet

I forbindelse med satsingen på utvikling av landbruksplan i kommunene har Fylkesmannen i Sør-Trøndelag også satt et spesielt fokus på virkemiddelordningene i landbruket. I Stortingsmelding nr. 17 (Skogmeldingen) ble det tatt til orde for at Fylkesmannen kunne gis større frihet til å prioritere og differensiere bruken av tilskuddsmidlene i skogbruket. Forholdet til kommunale oversiktsplaner ble framholdt som gode prioriteringskriterier.

Skogbruket i Malvik ved kontaktutvalget grep fatt i utfordringen og ønsket å gi utviklingen av skogbruket i kommunen en ny giv. Malvik kommune har hatt og har et aktivt skogbruksmiljø. Lønnsomheten i skogbruket er imidlertid inne i en negativ utvikling, og rammevilkårene for skogbruket svekkes. Dette er en utvikling som har skapt en reell bekymring i mange skogbrukskretser for oppbyggingen av de framtidige skogressursene.

For å møte denne utfordring så kontaktutvalget det som nødvendig at de økonomiske virkemidlene kunne brukes på en mer fleksibel og effektiv måte. Bruken av midlene måtte inngå i en langsiktig strategi for utvikling av skogbruket i kommunen og knyttes til lokale utfordringer synliggjort gjennom kommunens landbruksplan. Det var derfor ønskelig at skogbruket i kommunen kunne påvirke bruken langt sterkere enn tradisjonell virkemiddelbruk tillater.

Kontaktutvalget hadde i januar 2002 utarbeidet foryngelsestrategier for skogbruket i Malvik kommune som grunnlag for et prosjekt om virkemiddelbruken på dette området. Malvik-prosjektet ble etablert som et samarbeid mellom Malvik kommune, kontaktutvalget for skogbruket i Malvik og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Malvik-prosjektet kan beskrives med følgende oppsummering:

1. Hensikten med et lokalt prosjekt

- Økt bevissthet, engasjement og ansvar for skogkultur i kommunen
- Bedre grunnlag for å dokumentere skogkulturbehovet til en hver tid
- Påvirke til et "riktig" investeringsnivå og økt kvalitet i skogkulturarbeidet
- Flere fellestiltak
- Foreta lokale prioriteringer i bruk av økonomiske virkemidler
- Mer fleksibel virkemiddelbruk
- Bedre rutiner for kontroll i bruk av midler

2. Konkret mål for aktivitetene

- Målretta skogkulturaktivitet
- Foryngelsesstrategi for skogbruket som del av landbruksplan
- Et tilpasset tilskuddsystem

3. Hovedtiltak

- Lokal prosess
- Dokumentere det årlige skogkulturbehovet
- Lokal prioritering av tiltak innen skogkultur
- Tilpasning av tilskuddsystemet (SKAS)
- Informasjon til brukerne
- Evaluering

4. Rammebetingelser

- Prosjektet betinger et positivt kontaktutvalg og et positivt landbruksdepartement.
- Mulighetene innenfor SKAS kan hindre enkelte ønskede endringer.
- Prosjektet medfører kostnader utover normal drift.

5. Grunnlagsdokumentasjon

- Forskrift skogkultur
- Strategisk plan for foryngelsesstrategi for skogbruket i Sør-Trøndelag
- Stortingsmelding 17.
- Skogkulturgruppas rapport
- Aktivt skogbruk - foryngelse av barskog

Erfaringer etter 1. år

Skogbruket i Malvik har gjennom en i aller høyeste grad deltagende prosess fra de ulike aktørene maktet å sette fokus på skogkulturtiltakene i kommunen. De har bl.a. våget å etablere en differensiert tilskuddsordning i forhold til forpliktende handlinger fra skogeierne. Prioritering av tiltak og utforming av virkemiddelprofil har medført en entusiasme og ansvarstaken som har lettet den forvaltningsmessige kontroll. I motsetning til mange andre kommuner, når Malvik kommunen i år sine oppsatte mål for aktivitet innen skogkulturen.

Den foreslåtte endring av skogavgiftsordningen vil føre til behov for en endring av lokal tilskuddsprofil som vil bli en ny utfordring i prosjektet.

5.3 Andre lands erfaringer med overføring av forvaltningsansvar til lokalt nivå

Landbruksdepartementet har bedt Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) om å utarbeide en beskrivelse av hvilke erfaringer andre land har med å delegere virkemidler til lokalt nivå. På bakgrunn av NILFs innledende søk, fremgikk det at våre naboland ikke forvalter virkemidler som ligner på LUF- midlene på lokalt nivå. NILF har imidlertid funnet eksempler på at lokale aktører, inkludert kommuner og sammenslutninger av kommuner, gis ansvar både i forhold til å initiere og gjennomføre utviklingstiltak i distriktene. Ett eksempel på dette er EUs Leader+ program. NILF har i sin rapport gått nærmere inn erfaringer med

dette programmet og hvordan det er implementert i de nordiske landene. Omtalen under er i sin helhet basert på rapporten fra NILF.

Leader+ programmet

Leader+ inngår i EUs regionalpolitikk gjennom strukturfondene i spleiselag med medlemslandenes egne midler. Leader+ anses blant annet som en viktig støttepilar til EUs felles landbrukspolitikk (CAP). Distriktsutvikling er en integrert del av CAP og alle distriktsutviklingsprogram må inkludere miljøtiltak. Leader+ har således sammenheng med både regionalpolitikken, landbrukspolitikken og miljøpolitikken.

Programmet er basert på prosessorientert tekning etter ”bottom up” prinsippet og skal bidra til distrikts- og bygdeutvikling ut fra lokale forutsetninger og engasjement. Tiltak skal ha sitt utspring og forankring i lokalt definerte problemstillinger og behov og lokal mobilisering, nytenkning, samarbeid og nettverksbygging på flere nivå er viktige stikkord. Programmet skal bidra til at lokale aktører skal engasjere seg i distriktenes framtid gjennom bærekraftig bruk av natur- og kulturarv, styrking av lokale forutsetninger for næringsutvikling og etablering av arbeidsplasser.

Leader+ er bygget opp rundt tre tilnærminger:

- Etablere lokale utviklingsstrategier med tilhørende tiltak i form av prosjekter med pilotkarakter
- Utvikling av samarbeid på tvers av administrative grenser
- Utvikle nettverk for informasjons og erfaringsutveksling på kryss og tvers blant distriktene innad i EU

EU-kommisjonen har retningslinjer for hvilke tiltaksområder for lokale utviklingsstrategier som er prioritert men det er åpnet for visse nasjonale og lokale tilpasninger. De lokale utviklingsstrategiene skal utarbeides av ”Local Action Groups” (LAG).

LAGene er sammensatt av et utvalg lokale partnere fra privat næringsliv, offentlig forvaltning, lag/foreninger eller andre ressursmiljøer. LAGene er selv ansvarlige for å analysere behov og sette i gang tiltak ut fra sin kompetanse om de spesielle lokale utfordringene. Sivile partnere skal utgjøre minst 50% av gruppen. LAGene er etabler som rettslige subjekter med styre. Det oppfordres til å jobbe på tvers av de administrative grensene.

Alle de tre nordiske landene har definert en rekke kriterier for vurdering av utviklingsplanene til LAGene i konkurranse om midlene. Originalitet, nyskaping, sammenheng med andre utviklingstiltak (øvrigt regionale utviklingsplaner, LA21 osv), antall arbeidsplasser som kan skapes, bredde i lokalt partnerskap og graden av nye samarbeids- og nettverksrelasjoner er blant de kriterier som vektlegges. De LAG ene som blir valgt ut og får Leader+ midler har eksklusivt rett til å foreslå hvilke prosjekter som bør få støtte. Fordi LAGene er privatrettslige kan de imidlertid ikke formelt ta beslutning om statlige midler. Endelig beslutning om støtte tas derfor på statlig hold i alle tre land. Det vurderes likevel slik at autonomien til LAGene ikke undergraves, ettersom det skal særskilt vektige grunner til for at den formelle beslutningen kan avvike fra LAGenes innstillinger. Vektige grunner kan være at prosjektenes

innretning strider mot EU-forordninger, landenes lovgivning eller de overordnede retningslinjene for programmet.

NILF fremhever tre forhold ved Leader+ programmet som spesielt interessant for Norge:

- 1) *Tildeling av midler tar utgangspunkt i lokalt definerte behov, problemstillinger og tiltak.*
Lokale aktører blir slik forpliktet i forhold til å avklare styrker, svakheter og potensiale i sine distrikt og for de strategier som skal følges.
- 2) *Tildeling av midler følger ingen fordelingsnøkkel,*
Det legges opp til at de ulike LAGene må konkurrere om finansiering. Dette gjør det mulig å målrette midlene mot de områder der behovene er størst og der man lokalt har størst engasjement og best strategier for løsning av utfordringene.
- 3) *Ordningen er ikke lagt opp i henhold til etablerte, administrative grenser.*
Det er åpnet for stor fleksibilitet og muligheter for å tenke nytt i forhold til hvem og hvordan man bør samarbeide om næringsutvikling. Dette sammen med den brede sammensetningen av representanter i LAGene medfører at man kan møte utfordringer på tvers av kommunegrenser og få nødvendige kontakter og erfaringer i forhold til partnere fra lokalt næringsliv og relevante interessegrupper.