



# Evaluering av Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)

Bent Aslak Brandtzæg og Christine Hvitsand

TF-rapport nr. 244  
2009

# TF-rapport

<b>Tittel:</b>	Evaluering av Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)
<b>TF-rapport nr:</b>	244
<b>Forfatter(e):</b>	Bent Aslak Brandtzæg og Christine Hvitsand
<b>År:</b>	2009
<b>Gradering:</b>	Ingen
<b>Antall sider:</b>	172
<b>ISBN:</b>	978-82-7401-266-0
<b>ISSN:</b>	1501-9918
<b>Pris:</b>	280
	Kan også lastes ned fra <a href="http://telemarksforskning.no">telemarksforskning.no</a>

<b>Prosjekt:</b>	Evaluering av Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)
<b>Prosjektnr.:</b>	20080910
<b>Prosjektleder:</b>	Bent Aslak Brandtzæg
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Statens Landbruksforvaltning (SLF)

## Resymé:

Statens landbruksforvaltning (SLF) har engasjert flere forskningsmiljøer til å evaluere ulike sider ved ordningen Spesielle miljøtiltak i landbruket (SMIL). Det overordnede formålet med ordningen er å fremme natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensingen fra landbruket, utover det som kan forventes med vanlig landbruksdrift. Telemarksforskning har hatt i oppdrag å se nærmere på hvordan forvaltningsprosesser og administrasjon av ordningen påvirker miljøresultatene. Evalueringen har spesiell fokus på arbeidet med kommunale tiltakstrategier, avgrensning av ordningens virkeområde, kapasitet og kompetanse i kommunene, satsing på helhetlige tiltak og arbeidet mot ulike søknadsgrupper/målgrupper for ordningen. Avslutningsvis sammenstilles erfaringer og utfordringer som grunnlag for å peke på aktuelle forbedringsområder.

# Forord

Statens landbruksforvaltning (SLF) har engasjert flere forskningsmiljøer til å evaluere ulike sider ved SMIL-ordningen. Telemarksforskning har fått i oppdrag å se nærmere på hvordan forvaltningsprosesser og administrasjon av ordningen påvirker miljøresultatene. Evalueringen er gjennomført høsten 2008, og baserer seg på caseundersøkelser i tre fylker med utvalgte kommuner, samt en spørreundersøkelse rettet mot alle kommunale landbrukskontor.

Ved Telemarksforskning har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder for evalueringen og gjennomført den vesentligste delen av arbeidet. Christine Hvitsand har vært prosjektmedarbeider og deltatt i arbeidet med gjennomføring av caseundersøkelsene. Videre har Solveig Svardal bidratt med kommentarer og innspill underveis i arbeidet.

Vår hovedkontakt i SLF i forbindelse med evalueringsarbeidet har vært Cecilie Askhaven. Vi vil takke for godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet. Vi vil også benytte anledningen til å takke alle som har stilt opp på intervju, svart på spørsmål og bidratt med annen informasjon som grunnlag for evalueringsarbeidet.

Bø, 20.01.09

Bent Aslak Brandtzæg  
Prosjektleder

# Innhold

Sammendrag .....	7
<b>1. Innledning .....</b>	<b>15</b>
1.1 Bakgrunn for evaluering av SMIL-ordningen.....	15
1.2 Formål .....	16
<b>2. Nærmere om SMIL-ordningen .....</b>	<b>19</b>
<b>3. Målsetninger og problemstillinger .....</b>	<b>25</b>
3.1 Utarbeidelse av tiltaksstrategier.....	25
3.2 Oppfølging av tiltaksstrategier .....	27
3.3 Vurdering av miljøresultater .....	27
3.4 Avgrensing av virkeområdet for ordningen .....	28
3.5 Kompetanse.....	29
3.6 Helhetlige tiltak.....	31
3.7 Søknadsgrupper.....	32
3.8 Økonomiske rammer .....	33
3.9 Forbedringsmuligheter .....	34
<b>4. Metoder .....</b>	<b>35</b>
<b>5. Ordningens omfang .....</b>	<b>39</b>
<b>6. Tiltaksstrategier.....</b>	<b>49</b>
6.1 Organisering av arbeidet.....	49
6.2 Utforming av tiltaksstrategier .....	52
6.3 Fordeling mellom SMIL og NMSK .....	56
6.4 Koordinering med andre planer og strategier.....	61

<b>7. Oppfølging av tiltaksstrategiene.....</b>	<b>67</b>
7.1 Systemer, deltakelse og engasjement.....	67
7.2 Vurdering av miljøresultater .....	70
<b>8. Virkeområdet for ordningen .....</b>	<b>75</b>
<b>9. Kompetanse.....</b>	<b>81</b>
<b>10. Helhetlige tiltak.....</b>	<b>89</b>
<b>11. Søknadsgrupper.....</b>	<b>97</b>
<b>12. Økonomiske rammer .....</b>	<b>103</b>
<b>13. utfordringer og aktuelle tiltak .....</b>	<b>109</b>
<b>Referanser.....</b>	<b>121</b>
<b>Vedlegg.....</b>	<b>123</b>
Spørreskjema .....	123
Resultater fra spørreundersøkelsen.....	135

# Sammendrag

SMIL-ordningen ble etablert på kommunalt nivå med virkning fra 01.01.04. Fylkesmannen har ansvar for å fordele midlene som reguleres av SMIL-forskriften sammen med LUF-midlene til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) i én felles disposisjonsramme til kommunene. Når det gjelder kommunens prioritering av midler til ulike formål innenfor jordbruk og skogbruk, skal disse baseres på en flerårig tiltaksstrategi utarbeidet av kommunene. Kommunenes tiltaksstrategier skal videre fungere som et grunnlag for Fylkesmannens fordeling av midler mellom kommunene. Slike retningslinjer skal utarbeides i dialog med Fylkesmannen og næringsorganisasjonene i jordbruket lokalt.

Det overordnede formålet med tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket er å fremme natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensningen fra jordbruket, utover det som kan forventes gjennom vanlig jordbruksdrift. Aktuelle søkergrupper til SMIL-midlene er foretak eller eiere som driver og/eller eier en landbrukseiendom. Videre kan enhver som er registrert i Enhetsregisteret, og som har fått tillatelse av landbrukseiendommens eier til gjennomføring av aktuelle prosjekt/tiltak, søke om støtte.

Det gjennomføres egne devalueringer av de faktiske miljøresultatene av ordningen. Denne evalueringen har fokus på hvordan forvaltningsprosesser og administrasjon av ordningen påvirker miljøresultatene.

Evalueringen er basert på case-undersøkelser i tre fylker og en spørreundersøkelse rettet mot kommunale landbrukskontor.

Det er mange faktorer og aspekter ved måten ordningen forvaltes og administreres på som kan ha betydning for hva slags miljøresultater man oppnår. Temaer som evalueringen forkuserer på, er som følger:

- Ordningens omfang
- Utarbeidelse og oppfølging av tiltaksstrategier
- Ordningens virkeområde
- Kapasitet og kompetanse i kommunene
- Satsing på helhetlige tiltak
- Søknadsgrupper/målgrupper
- utfordringer og aktuelle tiltak

Når det gjelder ordningens omfang, økte den årlige budsjettrammen for SMIL-ordningen fra 110 millioner i 2004 til 140 millioner i 2006, mens den fra 2006 er gradvis redusert til 125 millioner i 2009.

Ordningen har et relativt begrenset omfang, noe som innebærer at det i gjennomsnitt blir få tiltak per kommune. Det er kulturlandskapstiltak som dominerer, og en stor andel av disse er knyttet til gammel kulturmark. Rundt 15 % av midlene går til forurensingstiltak.

De aller fleste kommunene har utarbeidet tiltaksstrategier, men de varierer i innhold, kvalitet og omfang. Kommuner med bredere deltakelse i dette arbeidet, f.eks. i form av ressursgrupper, landbruksforum, kontakutvalg eller lignende, ser ut å ha større engasjement og tettere oppfølging av arbeidet med miljø- og kulturlandskapstiltak.



Det er delte meninger om hensiktsmessigheten av å utarbeide felles tiltaksstrategier for SMIL og NMSK, og tildele ordningen til kommunene som en felles pott. Det er en utfordring at det knyttes ulike formål og forskjellige forvaltningskulturer til disse ordningene. SMIL-ordningen forvaltes som en søknadsbasert ordning, mens NMSK-ordningen forvaltes som en rettighetsbasert. NMSK omfatter i stor grad midler knyttet til planting og rydding av skog. Det blir derfor vanskelig å diskutere disse ordningene på tvers. Det som blir trekt fram som en fordel, er at det er mulig å fordele penger mellom ordningene på slutten av året, når man ser hvor mye midler som er igjen.

Et klart flertall av landbrukskontorene gir også uttrykk for at det er tiltaksområder hvor det kan være vanskelig å vurdere hvorvidt tiltak går ut over det som kan forventes av den vanlige jordbruksdriften. Gammel kulturmark, gjerding, verna og verneverdige bygninger og hydrotekniske tiltak trekkes fram som de største problemområdene. Det synes med andre ord å være behov for klare retningslinjer i forhold til dette.

Etter at SMIL-ordningen ble etalbert på kommunalt nivå, er det et flertall som rapporterer at tiltakene har blitt mer målrettet ut fra lokale utfordringer og behov. Arbeidet med tiltaksstrategier har bidratt til større bevissthet om tiltak som gjennomføres, samtidig som koblinger mot RMP og har bidratt til økt resulatorientering. Tidligere evalueringer har pekt på at en av de største utfordringene, er å samordne tiltak og midler til helhetlige prosjekter over større sammenhengende områder. Samlet sett synes det ikke å ha blitt økt fokus på slike tiltak etter at ordningen ble kommunal. Tvert imot er det enkelte som hevder

at det var større fokus på slike tiltak da områdetiltak var en egen ordning. Et klart flertall av kommunene gir også uttrykk for at det er behov for økt fokus på dette framover.

Grad av oppfølging og rulling av tiltak varierer mellom kommunene. Fylkesmennene har løpende oppfølging av bruken av SMIL-midlene i forbindelse med at det er Fylkesmannen som registrerer og legger søknader inn i fagsystemet. Det sies at kvaliteten på søknadene og behandlingen av disse i kommunene er variabel, men at det gis tilbakemeldinger til kommunene på ting som skal forbedres, både direkte og gjennom kurs og fellessamlinger. For bedre å kunne følge utviklingen over tid, rapporteres det om behov for forbedringer av fagsystemet både i form av innhold og funksjonalitet.

For å nå målsetningene med å etablere SMIL-ordningen på kommunalt nivå, er man avhengig av at landbrukskontorene har kapasitet og kompetanse til å forvalte ordningen på en god måte. Hele 44 % av kommunene ligger på den nedre delen av skalaen i forhold til vurderinger av om kommunen har tilstrekkelig kapasitet til å drive en god forvaltning av ordningen, utforme strategier og foreta prioriteringer. Sett i forhold til bemanningen på landbrukskontorene finner vi også forskjeller mellom mindre og større landbrukskontor. Større landbrukskontor har jenvt over større fokus på planleggings- og tilretteleggingstiltak, helhetlige prosjekter, kobling til overordnede planer og strategier, informasjonssvirkosomhet og samarbeid med andre kompetansmiljøer.

Selv om forskriften åpner for tildeling av tilskudd til andre søkere enn de som er berettiget produksjonstilskudd, er det fortsatt slik at en vesentlig del av midlene går til aktive bønder. En svært liten andel av midlene går til lag, foreninger og organisasjoner uten direkte landbrukstilknytning. 70 % av landbrukskontorene sier seg klart enig i at de prioriterer mottakere av produksjonstilskudd foran andre søkere. Det legges ikke spesielt vekt på å målrette informasjon mot bestemte grupper. En del kommuner sender ut generell informasjon til alle eiere av landbrukseiendom, noen setter inn en årlig annonse i avisa, noen gjør begge deler, og det er noen som ikke gjør noen av delene. Samlet sett synes det å være et relativt stort udekket informasjonsbehov for å gjøre ordningen bedre kjent blant potensielle brukere.

Tiltakene og aktivitetene som gjennomføres i kommunene, må også ses i lys av ordningens økonomiske omfang. Begrensede økonomiske rammer gjør at man ikke kan forvente like stort engasjement og omfang av aktiviteter i alle kommuner. Nærmere 80 % av landbrukskontorene gir også uttrykk for at det er for lite penger i forhold til søknadsmengden, noe som blant annet resulterer i mindre støtte pr. tiltak. Det er klart at ordningen må ha et visst omfang dersom det skal føles meningsfylt å utarbeide tiltaksstrategier, informere, mobilisere og involvere på bred basis. I den forbindelse er det også 12 % av landbrukskontorene som mener at ordningen bør ligge på fylkesnivå for å sikre en best mulig forvaltning av ordningen.

Ellers synes effekten av knappe økonomiske rammer å være at de kommuner som har landbrukskontor med kapasitet og kompetanse til å håndtere ordningen på en god måte, også får en større andel av

midlene. Dette er for øvrig i tråd med at fylkesmennene skal foreta en aktivitetsfremmende fordeling av midlene. Dette kan imidlertid medføre at marginaliserte kommuner blir ytterligere marginalisert, og det er ikke sikkert at midlene går til de kommunene som har de største utfordringene og behovene knyttet til bevaring av kvaliteter og verdier i kulturlandskapet.

Samlet sett synes resultatene av å forvalte og administrere ordningen på kommunalt nivå å være varierende. Forvaltningen og resultatene er gode i mange kommuner, men det er en del kommuner med små landbrukskontor som sliter med manglende kapasitet og kompetanse i forhold til å følge opp ordningen på god nok måte.

For å sikre en best mulig forvaltning, kan det være aktuelt å vurdere tiltak på følgende områder:

- **Koblingen mellom SMIL og NMSK.** Det er delte meninger om hvorvidt det er hensiktsmessig å behandle SMIL og NMSK i en felles tiltaksstrategi og tildelene midlene som en felles pott. Det kan være et bedre alternativ å håndtere disse uavhengig av hverandre. At ordningene har forskjellig formål og forskjellig forvaltningskultur, gjør at ordningene i praksis håndteres hver for seg. Fordelen er at man står fritt til å omdisponere midler dersom det er behov for det.
- **Koblingene mellom SMIL og RMP.** Her er det muligheter for tettere samspill. Gode koblinger bidrar til økt målretting og bedre effekt av tiltakene.
- **Saksbehandling og bruk av fagsystemet.** Elektroniske søknadskjema kan bidra til å forenkle saksbehandlingen. Det er

behov for å forbedre fagsystemet for å forenkle registreringen og bedre muligheten for å bruke systemet som et målstyrings-system. Systemet gir ikke tilfredsstillende tilgang til relevant statistikk.

- **Avklaring av gråsoner.** Det er behov for bedre retningslinjer i forhold til å vurdere hvilke tiltak som er støtteberettiget i forhold til forskriften. Gammel kulturmark, gjerding, verna og verneverdige bygninger og hydrotekniske tiltak trekkes fram som de største problemområdene. Det kan være en fordel med felles retningslinjer for å sikre mest mulig lik praksis mellom kommunene.
- **Planleggings- og tilretteleggingsprosjekter.** Det er behov for økt fokus på planleggings- og tilretteleggingsprosjekter for å stimulere til mer helhetlig innsats i større sammenhengene områder.
- **Informasjon.** Det er behov for bedre informasjon for å gjøre ordningen bedre kjent blant potensielle brukere og spesielle målgrupper.
- **Økonomiske rammer.** De økonomiske rammene er begrensede, noe som gjør at det blir gitt mindre penger til hvert tiltak. Det er viktig å ha et kritisk blikk på rammene for ordningen ut fra de målsetningene og de systemer som er etablert for å forvalte ordningen. I mange kommuner er nok rammene for små til at de skal bidra til vitalisere lokaldemokratiet og øke det lokale handlingsrommet.
- **Kapasitet og kompetanse.** Kapasitet og kompetanse synes å være kritiske faktorer for å kunne forvalte ordningen på en god måte og stimulere til å utløse engasjement og aktiviteter lokalt. Etablering av landbruksforum eller andre ressursgrupper som er

jevnlign involvert i arbeidet med ordningen kan gjøre det enklere å skape bevissthet om ordningen. Dette kan også gjøre det lettere å se ordningen sammen med overordna planer og strategier og trekke veksler på ekstern kompetanse. For å bte på manglende kapasitet og kompetanse kan interkommunale samarbeidsløsninger være et alternativ.

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn for evaluering av SMIL-ordningen

---

Etablering av ordningen med spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) har sin bakgrunn i St.meld. nr. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå. Her ble det bl.a bestemt at vedtaksmyndigheten knyttet til økonomiske virkemidler i landbruket skulle overføres fra Fylkesmannen til kommunen. Dette omfattet miljørettede virkemidler innen jordbruk og midler til skogbruk under Landbrukets utviklingsfond (LUF). Denne overføringen skjedde med virkning fra 1.1.2004.

SMIL-ordningen erstatter de tidligere ordningene Spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap (STILK), Investeringsstøtte til miljøtiltak (IMT), Miljøretta omlegging i kornområder (MOMLE) og Områdetiltak. Fra 2005 ble også Investeringstilskudd til organisert beitebruk inkludert. SMIL-ordningen er regulert gjennom egen forskrift fastsatt 4.2.2004, som erstattet forskriftene for de gamle ordningene. Midler til skogbruk, som omfatter midler til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) og midler til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer, reguleres av egne forskrifter – som også ble fastsatt 4.2.2004. For skogbrukstiltakene ble åtte tidligere forskrifter erstattet med to nye.

I jordbruksoppjøret i 2008 ble det vedtatt å gi Statens Landbruksforvaltning ansvar for at det gjennomføres en ekstern evaluering av SMIL-ordningen fram til jordbruksoppjøret i 2009.

## 1.2 Formål

---

Tidligere gjennomganger og evalueringer av SMIL-ordningen har hatt en bred orientering der både forvaltningseffektivitet og miljøresultater har vært tema. Når det gjelder miljøresultater, har dette i hovedsak dreid seg om fordeling på formål, og gjerne målt i aktiviteter (volum/fordeling av tiltak og pengeinnsats).<sup>1</sup> Denne gangen har det vært ønskelig å fokusere mer på i hvilken grad SMIL-ordningen har bidratt til å gi ”miljøgevinster” i tråd med formålene for ordningen, og at arbeidet i større grad enn tidligere evalueringer og de årlige rapporteringene i forkant av jordbruksoppjøret, skal gi en mest mulig konkret vurdering av miljøresultater. Det gjennomføres i den forbindelse fire egne devalueringer som skal gå nærmere inn på hvilke miljøresultater SMIL-ordningen har generert knyttet til hhv. biologisk mangfold i dammer, spesielt verdifulle kulturlandskapsområder, kulturminner og fangdammer.

Videre har det vært signalisert behov for å se nærmere på hvordan forvaltningsprosesser og administrasjon av ordningen påvirker miljøresultatene. Det er dette som er temaet for evalueringen som omfattes av denne rapporten. Før vi går nærmere inn på problem-

---

1

[http://www.slf.dep.no/iKnowBase/Content/8263/SKISSE%20TIL%20EVALUERING%20AV%20SMIL\\_190208.PDF](http://www.slf.dep.no/iKnowBase/Content/8263/SKISSE%20TIL%20EVALUERING%20AV%20SMIL_190208.PDF)



stillinger, metoder og resultater av evalueringen, vil vi først foreta en kortfattet gjennomgang av sentrale elementer i SMIL-ordningen.



## 2. Nærmere om SMIL-ordningen

Flere oppgaver innen landbruksforvaltningen ble overført til kommunene med virkning fra 1.1.2004. Overføringen omfattet ordninger som krever lokalpolitisk skjønn, bl.a. vedtaksmyndighet for de spesielle miljøvirkemidlene under Landbrukets utviklingsfond (LUF). Hensikten har vært 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. En viktig intensjon med utforming av ny forskrift for spesielle miljøtiltak i jordbruket har vært å gi økt lokalt handlingsrom slik at tiltak kan settes inn der miljøeffekten er størst.

Forvaltningen av forskrift om spesielle miljøtiltak i jordbruket er nærmere beskrevet i rundskriv 07/95. I henhold til dette har Fylkesmannen ansvar for å fordele midlene som reguleres av SMIL-forskriften sammen med LUF-midlene til nærings- og miljøtiltak i skogbruket i én felles disposisjonsramme til kommunene. Kommunene står fritt i sin organisering av arbeidet med forvaltningen av denne disposisjonsrammen. Midler til skogbruksplanlegging tildeles kommunene i en særskilt ramme. Midlene til skogbruksformål reguleres av egne forskrifter - forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skog-

bruket og forskrift om tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer - som også ble fastsatt 04.02.2004.

Når det gjelder kommunens prioritering av midler til ulike formål innenfor jordbruk og skogbruk, skal disse baseres på en flerårig tiltaksstrategi utarbeidet av kommunene. Kommunenes tiltaksstrategier skal videre fungere som et grunnlag for Fylkesmannens fordeling av midler mellom kommunene. I henhold til § 8 i forskriften for SMIL-ordningen, skal kommunene fastsette overordnede retningslinjer for prioritering av søknader. Slike retningslinjer skal utarbeides i dialog med Fylkesmannen og næringsorganisasjonene i jordbruket lokalt. I rundskrivet om forvaltningen av forskriften presiseres det at tiltaksstrategiene må gjenspeiles i kommunens overordnede retningslinjer for prioritering av SMIL-søknadene. Tiltaksstrategiene skal også være et viktig grunnlag for de prioriteringene som gjøres i arbeidet med regionale miljøprogram i regi av Fylkesmannen. Et annet koplingspunkt som trekkes fram i forbindelse med forvaltningen av midler etter SMIL-forskriften, er arbeidet med miljøplan på det enkelte gårdsbruk.

Det overordnede formålet med tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket er å fremme natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensningen fra jordbruket, utover det som kan forventes gjennom vanlig jordbruksdrift. Prosjektene og tiltakene skal prioriteres ut fra lokale målsetninger og strategier.

Jordbrukets kulturlandskap omtales som arealer, enkeltelementer og bygninger, driftsformer og sammenhenger i jordbrukslandskap og utmarksområder, som har fått sin form og sitt uttrykk gjennom

menneskelig aktivitet i samspill med naturgrunnet over lang tid. Tiltak i jordbrukets kulturlandskap skal fremme kunnskapsverdier, opplevelsesverdier og bruksverdier gjennom vedlikehold, skjøtsel og istandsetting. Natur- og kulturminneverdier omfatter biologisk mangfold og økosystemer knyttet til eller formet av jordbrukets arealbruk, som gammel kulturmark, kulturminner og kulturmiljøer, videreføring av kulturarv (kunnskaper, tradisjoner og teknikker), mulighet for opplevelser, friluftsliv og et variert landskapsbilde.

Et sentralt formål med ordningen er å få en best mulig målretting av innsatsen og tiltakene på bakgrunn av lokale miljømessige behov og utfordringer. Det er derfor viktig at bruken av tilskuddsmidlene prioriteres på grunnlag av lokalt tilpassede målsetninger og prioriteringer, slik de kommer til uttrykk gjennom kommunale strategier og retningslinjer for prioritering av søknader.

Som et ledd i arbeidet med målretting av innsats og tiltak, er det i forskriften for SMIL-ordningen ikke noe minstekrav når det gjelder hvor mye jordbruksareal en eiendom må ha for at det skal kunne innvilges tilskudd. Med andre ord er små landbrukseiendommer som ikke er berettiget produksjonstilskudd, også omfattet av forskriften. Hensikten med dette er å kunne gi støtte til kulturlandskapsområder som danner en større sammenhengende helhet.

Aktuelle søkergrupper til SMIL-midlene er foretak eller eiere som driver og/eller eier en landbrukseiendom. Videre kan enhver som er registrert i Enhetsregisteret, og som har fått tillatelse av landbrukseiendommens eier til gjennomføring av aktuelle prosjekt/tiltak, søke

om støtte. Den siste gruppen omfatter lag/foreninger som gjennomfører prosjekt/tiltak i fellesskap, eksempelvis beitelag, grunneierlag, grendelag, bekkelag, historielag, velforeninger, mv. Det kan eksempelvis være aktuelt at ideelle organisasjoner søker om tilskudd til friluft- og ferdselstiltak, eller til prosjekter/tiltak som gjelder skjøtsel og bevaring av biologisk mangfold eller kulturminner.

For foretak som mottar produksjonstilskudd i jordbruket, og som søker om SMIL-midler, skal miljøplan trinn 2 foreligge. For søkere som ikke er berettiget produksjonstilskudd i jordbruket, er det ikke noe slikt formelt krav. Her må kommunen selv vurdere hvilken type informasjon som trengs for å kunne innvilge en søknad.

I Regelverk for økonomistyring i staten er det gitt bestemmelser om forvaltning av tilskuddsordninger. Tilsagn om tilskuddsbeløp på grunnlag av innvilget søknad skal bekreftes med et tilskuddsbrev. Dette tilskuddsbrevet til søkeren med eventuelle vedlegg, skal beskrive:

- Formål og hva slags tiltak tilskuddet forutsettes benyttet til
- Tilskuddsbeløp
- Utbetalingsordning
- Frist for gjennomføring av tiltaket og eventuelle andre vilkår som settes for bruken av midlene
- Krav til rapportering
- Kontrolltiltak som kan bli iverksatt, med henvisning til § 9 i forskriften
- Mulige reaksjonsformer dersom mottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene for tilskuddet
- Opplysning om klageadgang

Det kan søkes tilskudd til følgende hovedtyper av tiltak:

- Planleggings- og tilretteleggingsprosjekter
- Kulturlandskapstiltak
  - Tiltak som ivaretar biologisk mangfold og gammel kulturmark, og som tilrettelegger for økt biologisk mangfold
  - Tiltak som tilrettelegger for større tilgjengelighet og opplevelser i landskapet, og som holder verdifulle områder åpne
  - Tiltak som ivaretar kulturminner og kulturmiljøer, inkludert freda og verneverdige bygninger gjennom skjøtsel, vedlikehold og istandsetting
  - Investeringsiltak som fremmer organisert beitebruk
- Forurensningstiltak
  - Særskilte bygningsmessige miljøtiltak i eller i tilknytning til eksisterende driftsbygning eller driftsopplegg
  - Utbedring og supplering av hydrotekniske anlegg, herunder graving av åpne kanaler til erstatning for eksisterende lukka avløp
  - Miljøplantinger og økologiske rensiltak
  - Omlegging fra drift med åpen åker til mer miljøvennlig og ekstensiv planteproduksjon på spesielt erosjonsutsatte arealer

For å få til en mer helhetlig og samordnet innsats, og for å bidra til prosesser som sikrer bredest mulig involvering og forankring i miljøarbeidet, kan det gis tilskudd til planleggings- og tilretteleggingsprosjekter. Formålet med slike prosjekter er å legge forholdene til rette for større helhetlige prosjekter over større områder, for eksempel knyttet til et vassdrag eller ei grend. Det kan innvilges engangstilskudd med inntil 100 % av godkjent kostnadsoverslag for slike prosjekter. Det anses imidlertid som ønskelig at det er medvirkning fra andre kilder, for eksempel i form av egeninnsats eller delfinansiering fra

andre interessenter eller samarbeidsparter. For øvrige tiltak kan det gis engangstilskudd med inntil 70 % av godkjent kostnadsoverslag. For særskilte tiltak for å ivareta biologisk mangfold, kan det imidlertid gis tilskudd med inntil 100 % av godkjent kostnadsoverslag. Kommunen står fritt til å sette lavere tilskuddsprosent for de ulike tiltakene. I tilskuddsgrunnlaget kan tas med alle kostnader med gjennomføring av tiltaket, dvs. materialkostnader, arbeidskostnader og kostnader med utarbeiding av nødvendige planer.

Kommunen bestemmer hvilke søknadsfrister som skal settes. Søknaden bør inneholde informasjon om forhold som kommunen mener er nødvendig for en forsvarlig behandling av søknaden, så som miljømessige forhold, nødvendige tekniske planer, kostnadsoverslag, mv. Kommunen må vurdere hvilken dokumentasjon som anses nødvendig for ulike saker eller sakstyper. Etter at kommunen har innvilget søknadene, skal melding om vedtak sendes Fylkesmannen sammen med opplysninger som er nødvendige for registrering av søknaden i fagsystem. Før kommunen kan anvisa utbetaling av tilskudd, må det foreligge skriftlig anmodning om utbetaling fra søkeren. Minst 25 % av tilskuddet skal imidlertid holdes tilbake inntil arbeidet er fullført, og sluttregnskapet er godkjent av kommunen. Deler av tilskuddet til prosjekter kan utbetales som forskudd.



# 3. Målsetninger og problemstillinger

Det er et overordnet formål med evalueringen av SMIL-ordningen som helhet å undersøke i hvilken grad tilskuddene har ønskede miljøeffekter og bidrar til å nå de mål som ligger til grunn. Videre er det en målsetning å peke på eventuelle behov og muligheter for forbedringer.

Denne devalueringen har fokus på hvordan forvaltningsprosesser og administrasjon av ordningen påvirker miljøresultatene. Det er mange faktorer og aspekter ved måten ordningen forvaltes og administreres på som kan ha betydning for hva slags miljøresultater man oppnår. Nedenfor har vi foretatt en nærmere gjennomgang av temaer og problemstillinger som vi har valgt å legge til grunn for evalueringen.

## 3.1 Utarbeidelse av tiltaksstrategier

---

Kommunens prioritering av midler til ulike formål innenfor jordbruk og skogbruk baseres på flerårige tiltaksstrategier utarbeidet av kommunene. Siden strategiene skal danne utgangspunktet for kommunenes bruk av midler til både SMIL- og skogbruksformål, er det grunn til å anta at arbeidet med tiltaksstrategiene vil være av avgjørende betydning for miljøresultatene som oppnås.

Det er lagt til grunn at tiltaksstrategiene utarbeides i dialog med lokale faglag, og at bruken av de kommunale midlene støtter opp under de prioriteringer som foretas i RMP. Det har også vært en målsetning at tiltaksstrategiene skal forankres politisk i kommunene. I forhold til tiltaksstrategiene har følgende problemstillinger vært sentrale:

- Hvordan har arbeidet med utforming av tiltaksstrategier vært organisert? Hvem har vært ansvarlig for å koordinere arbeidet, og hvilke interessenter har deltatt i arbeidet? Er det spesielle interessenter det har vært vanskelig å trekke med? Hvordan har samarbeidet fungert?
- Har arbeidet med utarbeidelse av tiltaksstrategier vært koordinert i forhold til nabokommuner? Hva har formålet vært, og hvordan har samarbeidet foregått?
- Hvordan har prosessen med utarbeidelse av tiltaksstrategier vært lagt opp? Hvilke miljøutfordringer blir sett som de mest sentrale?
- Hvordan gjenspeiles miljøutfordringene i tiltaksstrategiene? Er det spesielle utfordringer, tiltak, områder eller brukergrupper som prioriteres? I hvilken grad gis det tilskudd til landbrukseiendommer som ikke er berettiget produksjonstilskudd?
- I hvilken grad prioriteres strategier og midler til tiltak mellom ulike jord- og skogbrukstiltak? Samsvarer fordelingen av midler mellom jord og skog med prioriteringer i tiltaksstrategiene?
- Har det vært uenighet om hvilke strategier og tiltak som skal prioriteres? Hva har det vært uenighet om, og hvordan har uenighetene blitt håndtert?
- I hvilken grad og evt. på hvilken måte er tiltaksstrategiene forankret i overordnede planer og prosesser i kommunene?
- Hvordan er arbeidet med utarbeidelse av tiltaksstrategier koordinert med prioriteringer i de regionale miljøprogrammene?

## 3.2 Oppfølging av tiltaksstrategier

---

For å sikre at tiltak som gjennomføres, bidrar til å nå de strategier og mål som er satt, og for å vurdere behov for justering av strategier og tiltak, vil det være behov for systemer for oppfølging og rulling av strategiene. Følgende spørsmål er vektlagt i den forbindelse:

- Hvilke systemer og rutiner er etablert for å følge opp/rullere tiltaksstrategiene, og hvilke instanser og interessenter deltar i dette arbeidet?
- Hvor ofte blir tiltaksstrategiene gjenstand for vurdering?
- I hvilken grad blir dette koordinert med rulling og revidering av tilgrensende eller overordna planer og strategier på lokalt og regionalt nivå?
- I hvilken grad og på hvilken måte er politikerne involvert i utforming og oppfølging av tiltaksstrategier?

## 3.3 Vurdering av miljøresultater

---

Miljøresultatene av tidligere ordninger har gjerne blitt vurdert med utgangspunkt i antall tiltak gjennomført på ulike områder, f.eks. antall verneverdige bygninger som er restaurert, antall daa med verdifull kulturmark som har fått midler til skjøtsel, antall km med stier som er ryddet og tilrettelagt for ferdsel osv. Det er ikke nødvendigvis slik at det er en positiv sammenheng mellom antall tiltak og miljøresultater. Her har vi også tidligere sett eksempler på tiltak som har bidratt til å

gjøre ”vondt verre”.<sup>2</sup> Rydding av større områder med gammel kulturmark har f.eks. enkelte steder resultert i et stort oppslag av busker og kratt som følge av mangelfulle beiting eller skjøtsel i etterhånd. Sånn sett vil det være av interesse å se nærmere på om det er etablert systemer for å kartlegge og vurdere de faktiske miljøresultatene. Aktuelle spørsmål i den forbindelse har vært:

- Hvordan måles og kontrolleres resultatoppnåelse på ulike innsatsområder med utgangspunkt i tiltaksstrategiene?
- Er det etablert resultatindikatorer, og hva slags type indikatorer er evt. dette?
- I hvilken grad knyttes vilkår til tiltakene, og hvordan følges disse opp?
- Hvordan fungerer Fylkesmannens kontrollrutiner i forhold til å sikre at tilskuddsmidler og tiltak forvaltes og gjennomføres som forutsatt i henhold til forskrifter og vedtak?

### 3.4 Avgrensning av virkeområdet for ordningen

---

I forhold til virkeområdet for ordningen, er et sentralt element at tilskudd etter forskriften skal gis til tiltak som går ut over det som kan forventes som en del av den vanlige jordbruksdriften. I den forbindelse blir det framhevet som viktig at kommunen vurderer hvilke miljøverdier det er naturlig at blir ivaretatt gjennom vanlig drift, og hvilke miljøverdier som omfattes av denne ordningen.<sup>3</sup> Stell og drift av arealer som følger av normal utnyttelse av arealene til avling, og alminnelig

---

<sup>2</sup> Brandtzæg, B.A. & Lønning, D.J. 2001. Spesielle tiltak i jordbrukets kulturlandskap (STILK). Evaluering av tilskuddsordningen. – Telemarksforskning-Bø. Rapport nr 188 2001.

<sup>3</sup> Rundskriv nr 07/2005.

jordarbeiding knyttet til eksisterende drift, er således i hovedsak ikke berettiget tilskudd etter forskriften. Det vil først og fremst være tale om tiltak som innebærer en ekstra innsats utover dette, og som det er forbundet særlige kostnader med. Dette kan gjelde omlegging til eller videreføring av en driftsform som er egnet til å ivareta spesielle miljøsyn. Investerings tiltak for å fremme god utnytting av beiteområder i utmark, faller også innenfor formålet med ordningen. Å følge lovpålagte krav som gjelder kulturlandskap eller forurensning, regnes som en del av den ordinære jordbruksvirksomheten. Det legges således til grunn at slike tiltak ikke prioriteres for tilskudd.

I forhold til avgrensning av virkeområdet for ordningen, har vi fokusert på følgende spørsmål:

- Har kommunene utarbeidet retningslinjer eller kriterier for å vurdere hvilke miljøverdier eller tiltak som naturlig blir ivaretatt gjennom vanlig drift?
- Er det blitt foretatt konkretiseringer av hvilke tiltak, miljøverdier og områder som kan omfattes av ordningen, og hvilke konkretiseringer er i tilfellet dette?
- Er det enighet om hvilke miljøverdier, tiltak og områder som faller innenfor og utenfor ordningen? Hvilke interessekonflikter er det evt. som gjør seg gjeldende.

### 3.5 Kompetanse

---

Et sentralt formål med overføringen av oppgaver innen landbruksforvaltningen til kommunene er 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. En viktig intensjon har vært å gi økt lokalt handlingsrom slik at tiltak kan settes inn der miljøeffekten er størst. For å lykkes med dette, er det imidlertid en forutsetning at kommunene har kompetanse og fagkunnskap i forhold til å drive informasjon og veiledning, behandling av søknader, kvalitetssikring av tiltak, oppfølging og kontroll.

Spørsmål av spesiell interesse i den forbindelse har vært:

- Har kommunene tilstrekkelig kompetanse og/eller kapasitet til å drive en god forvaltning av ordningen, utforme strategier og foreta prioriteringer?
- Hva slags informasjons- og opplæringstiltak har vært gjennomført, hvem har vært sentrale aktører, og hva slags nytteverdi har disse tiltakene hatt?
- På hvilke områder knyttet til forvaltningen av ordningen er det behov for bedre kompetanse, opplæring og informasjon?
- Hvordan blir evt. manglende kompetanse/kapasitet i egen organisasjon håndtert?
- Hva slags rolle spiller Fylkesmannen i forhold til veiledning og informasjon?
- I hvilken grad samarbeides det med andre kompetansemiljøer om forvaltning av ordningen, og hvilke miljøer er i tilfellet dette?

## 3.6 Helhetlige tiltak

---

I forbindelse med tidligere evalueringer av kulturlandskapstiltak<sup>4</sup>, har det blitt pekt på at en av de største utfordringene knyttet til kulturlandskapstiltakene, er å samordne tiltak og midler til helhetlige prosjekter over større sammenhengende områder. Små spredte tiltak vil lett kunne framstå som en ”dråpe i havet”. En kombinasjon av ulike tiltak i et område kan bidra til å forsterke effekten av hvert enkelt tiltak og gi muligheter for gode helhetsløsninger. Ved å utarbeide tiltaksstrategier i kommunene som er forankret eller relatert til overordna planer og strategier, kan det gi økte muligheter til mer helhetlige og målrettede tiltak. Som grunnlag for å kartlegge dette, har følgende spørsmål vært av interesse:

- I hvor stor grad gis det støtte til planleggings- og tilretteleggingsprosjekter?
- Hvor stor andel av kostnadsoverslaget dekkes i forbindelse med slike prosjekter?
- Arbeides det aktivt med å stimulere planleggings- og tilretteleggingsprosjekter som dekker større helhetlige områder?
- Har det blitt økt fokus på helhetlige prosjekter etter at SMIL-ordningen ble etablert på kommunalt nivå?
- Har det blitt lettere å se og prioritere miljø- og kulturlandskapstiltak i sammenheng med overordna planer og strategier?
- I hvor stor grad legges det vekt på å støtte tiltak som inngår i helhetlige planer og strategier i forhold til søknader om enkelttiltak uten slik forankring?

---

<sup>4</sup> Brandtzæg, B.A. & Lønning, D.J. 2001. Spesielle tiltak i jordbrukets kulturlandskap (STILK). Evaluering av tilskuddsordningen. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr 188 2001.

### 3.7 Søknadsgrupper

---

Aktuelle søkergrupper til SMIL-midlene er foretak eller eiere som driver og/eller eier en landbrukseiendom. Videre kan enhver som er registrert i Enhetsregisteret, og som har fått tillatelse av landbruks-eiendommens eier til gjennomføring av aktuelle prosjekt/tiltak, søke om støtte. Den siste gruppen omfatter lag/foreninger som gjennomfører prosjekt/tiltak i fellesskap, eksempelvis beitelag, grunneierlag, grendelag, bekkelag, historielag, velforeninger, mv. Det kan eksempelvis være aktuelt at ideelle organisasjoner søker om tilskudd til friluft- og ferdselstiltak, eller til prosjekter/tiltak som gjelder skjøtsel og bevaring av biologisk mangfold eller kulturminner. I og med at SMIL-ordningen åpner for at søkere som ikke er berettiget produksjonstilskudd i jordbruket, kan motta tilskudd, har det vært av spesiell interesse å se nærmere på hvilke typer jordbruksforetak og søknadsgrupper/målgrupper for ordningen som mottar støtte:

- Hvordan fordeler søknadsmassen seg på ulike målgrupper?
- Er det spesielle målgrupper som blir prioritert framfor andre, f.eks. ”aktive” brukere i forhold til andre målgrupper for ordningen?
- Hvor stor andel av støtten går til jordbruksforetak som mottar produksjonstilskudd, i forhold til jordbrukseiendommer som ikke gjør det?
- Hva karakteriser søkere som ikke er berettiget produksjonstilskudd – hvilke interessegrupper er dette?
- Arbeides det spesielt med å informere og trekke med spesielle målgrupper, og hvilke målgrupper er i tilfelle dette? I hvilken



grad spiller kommunen eller andre aktører en aktiv rolle i forhold til dette arbeidet?

- Er det målgrupper som det er ønskelig å trekke med, men som er vanskelig å engasjere, og hvilke målgrupper er i tilfelle dette, og hva er årsakene til at det er vanskelig å trekke dem med?
- Hvordan prioriteres bestemte målgrupper sett i forhold til behovet for å bevare og fremme miljøkvalitetene i jordbrukslandskapet?

### 3.8 Økonomiske rammer

---

Budsjettrammen for SMIL-ordningen økte fra 110 millioner kroner i 2004 til 140 millioner kroner i 2006. Fra 2006 er budsjettrammen redusert til 125 millioner kroner i 2009. Det er klart at de økonomiske rammene vil ha betydning for omfanget av tiltak som kan støttes og hvilke miljøresultater man oppnår. I den forbindelse har vi også fokusert på noen spørsmål som relaterer seg til etterspørsel, behov og ønsker og gjennomføring av tiltak sett i forhold til de midler som stilles til rådighet:

- I hvilken grad er det samsvar mellom omsøkte midler og tildelte rammer?
- Dersom søknadsmassen ikke står i forhold til tildelte rammer, hvordan blir dette håndtert?
- Dersom omsøkte midler er mindre enn rammen, hva skyldes det? Hva gjøres for å få flere søknader?
- Dersom rammene er små i forhold til søknadsomfanget, legges det vekt på å gi en liten tilskuddandel til flest mulig tiltak, eller blir det foretatt en aktiv prioritering av de tiltakene som er best

å tråd med vedtatte tiltaksstrategier? Hvilke argumenter ligger i tilfellet til grunn for de fordelingsstrategier som er valgt?

- Dersom det er behov for mer midler til miljø- og kulturlandskapstiltak, hvilke typer tiltak er det behov for å gjennomføre?

### 3.9 Forbedringsmuligheter

---

I tillegg til de problemstillinger som er skissert i det foregående, har også et gjennomgående fokus vært å avdekke forhold knyttet til forvatningen av ordningen som kan forbedres som grunnlag for å nå ønskede miljøresultater.

Avslutningsvis vil vi i evalueringsrapporten foreta en sammenfattende diskusjon av sentrale erfaringer med forvaltningen av ordningen, peke på områder med forbedringsmuligheter og diskutere konkrete forbedringstiltak.

## 4. Metoder

Problemstillingene som skal kartlegges er komplekse og sammensatte, og krever ulike metodiske innfallsvinkler for å kunne belyses på en god måte. Flere av problemstillingene er av eksplorativ karakter, og forutsetter intervjuundersøkelser for å kunne gå i dybden på spørsmål knyttet til prosesser, erfaringer og vurderinger av ulike sider ved forvaltningen av ordningen. I en innledende fase har vi derfor gjennomført casestudier i noen fylker og kommuner. I caseområdene har vi gjennomført intervjuer og samlet tiltaksplaner og andre styringsdokumenter knyttet til forvaltningen av ordningen.

For å kartlegge i hvilken grad erfaringer i caseområdene er representative på nasjonalt nivå, har vi som en oppfølging og et supplement til caseundersøkelsene gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle landets landbrukskontor.

Innenfor rammen av prosjektet har det vært nødvendig å velge ut et begrenset antall fylker og kommuner som caseområder. For å sikre et best mulig representativt utvalg av caseområder, har vi forsøkt å tilstrebe en fordeling der ulike landsdeler og viktige jordbruksregioner er representert. Casefylker og kommuner er som følger:

- Oppland
  - Lillehammer, Øyer og Gausdal
  - Sel
  - Nordre Land

- Vestre Toten
  
- Nord-Trøndelag
  - Steinkjer
  - Leksvik
  - Inderøy
  
- Rogaland
  - Egersund
  - Time
  - Karmøy
  - Hjelmeland

Dette utvalget representerer en fordeling på ulike landsdeler og viktige jordbruksregioner, samtidig som det også fanger opp variasjoner i forhold til prioritering av planleggings- og tilretteleggingstiltak, forurensningstiltak og kulturlandskapstiltak.

På fylkesnivå har vi gjennomført intervjuer med ansvarlige for SMIL-ordningen v/Fylkesmannens landbruksavdeling. På regionalt nivå har vi også hatt intervjuer med representanter fra Bondelaget og Bonde- og Småbrukarlaget. På kommunalt nivå har vi gjennomført intervjuer med ansvarlige for SMIL-ordningen ved landbrukskontorene. Intervjuene er foretatt som personlige intervjuer eller gruppeintervju. I enkelte kommuner har vi foretatt telefonintervju i stedet for personlig intervju.

Spørreundersøkelsen er gjennomført ved bruk av det internettbaserte spørre- og rapporteringssystemet Questback. I alt er det sendt ut

spørreskjema til 357 landbrukskontor. At antallet landbrukskontor er mindre enn det antallet kommuner skulle tilsi, skyldes at det er en del kommuner som har interkommunale landbrukskontor, samt at det var noen kommuner hvor vi ikke hadde tilgang på adresser. I forbindelse med utsendelsen, var det 24 adressater som ikke mottok skjemaet pga. feil i adresse eller hindringer knyttet til brannmurer og filtreringssystemer. Totalt var det 333 landbrukskontor som mottok skjemaet. Etter to purringer, var det 142 landbrukskontor som hadde svart på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 42,6 %. Av landbrukskontorene som svarte, var 19 interkommunale. Samlet sett representer landbrukskontorene som har svart 183 kommuner, noe som tilsvarer 42,6 % av kommunene i Norge. Svarprosenten må karakteriseres som tilfredsstillende, og ligger på et nivå som er vanlig for slike undersøkelser. Vi har forsøkt å undersøke om det er eventuelle skjevheter i datamaterialet, og har funnet at det er en noe høyere svarandel blant kommunene som har flest tiltak. Dette gir seg også utslag i at Troms og Finnmark, som er blant fylkene med færrest tiltak, også har lavest svarprosent.

Svarprosenten hadde antakelig vært høyere dersom undersøkelsen hadde vært gjennomført på et annet tidspunkt. Enkelte har gitt tilbakemeldinger om at høsten generelt er en travel tid for landbrukskontorene, og flere har også gitt tilbakemelding om at de fått tilsendt spørreskjemaer fra de andre devalueringene av SMIL-ordningen.

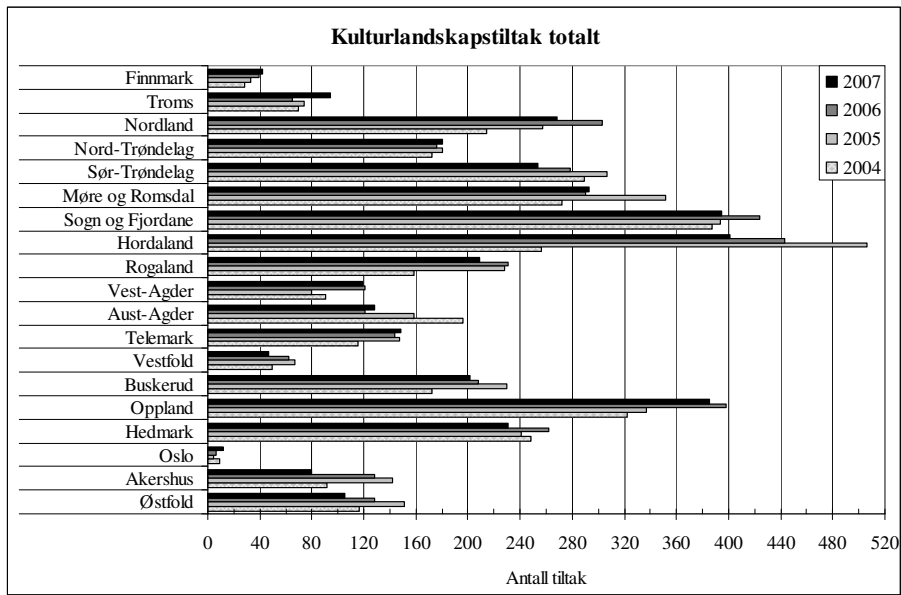


## 5. Ordningens omfang

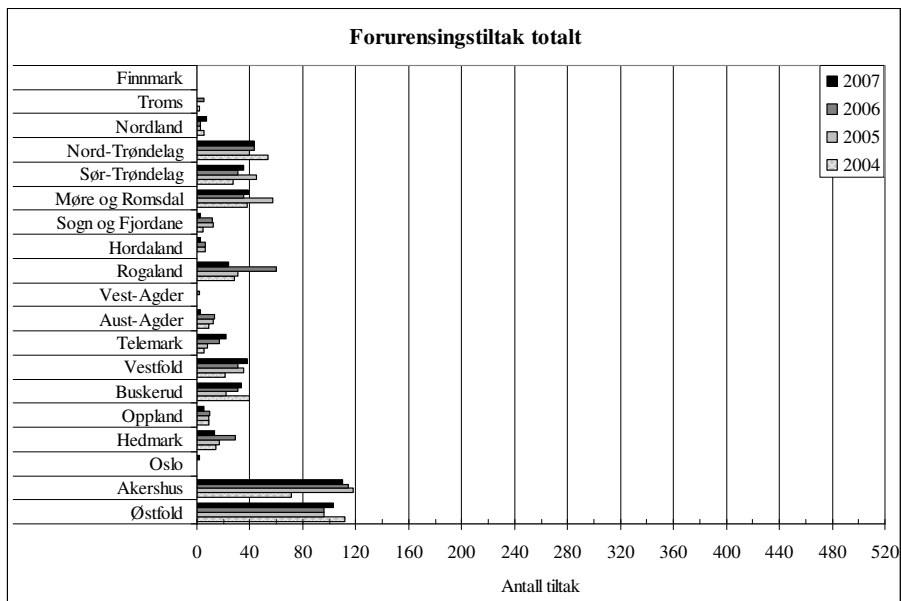
Selv om denne evalueringen har hovedfokus på hvordan forvaltning og administrasjon av ordningen påvirker miljøresultatene, vil det innledningsvis være av interesse å ha oversikt over omfanget av ordningen. Omfanget av midler som kanaliseres gjennom ordningen, og antall tiltak som gjennomføres i fylker og kommuner, har også betydning for hvordan ordningen kan forvaltes og administreres på en best mulig måte.

Innvilgede tilskudd til kulturlandskaps- og forurensningstiltak pr. år fra 2004-2007 lå på henholdsvis 113,8, 130,6, 141,9, og 139,2 mill. kr. Budsjettrammen for SMIL-ordningen ligger på 130 mill kroner i 2008 og 125 mill kroner i 2009. Omfanget av ordningen er således noe redusert de senere årene.

I perioden 2004-2007 har mellom 14,1 og 16,6 % av midlene gått til forurensningstiltak, mens resten har gått til kulturlandskapstiltak. Med andre ord har en stor andel av midlene gått til kulturlandskapstiltak. Dette gjenspeiler seg også i fordelingen av antall kulturlandskapstiltak og forurensningstiltak pr. år fra 2004-2007 (jf. Figur 1 og Figur 2). Dersom vi legger antall tiltak til grunn for prosentfordeling mellom forurensningstiltak og kulturlandskapstiltak, utgjør forurensningstiltakene kun 11-12 %. Dette fordi det i gjennomsnitt gis ca. kr 10 000 mer i støtte til forurensningstiltakene enn til kulturlandskapstiltakene.



Figur 1 Fylkesvis fordeling av kulturlandskapstiltak for perioden 2004-2007.



Figur 2 Fylkesvis fordeling av forurensingstiltak for perioden 2004-2007.



Figur 1 og Figur 2 viser videre at det er betydelige fylkesvise variasjoner i forhold til fordelingen av forurensnings- og kulturlandskapstiltak. Hordaland, Sogn og Fjordane og Oppland skiller seg ut som de fylkene med klart flest kulturlandskapstiltak. Videre har Hedmark, Buskerud, Møre og Romsdal, Trøndelagsfylkene og Nordland en betydelig andel av tiltakene. Når det gjelder forurensingstiltakene, er det Akershus og Østfold som skiller seg ut med den klart største andelen av tiltakene. Videre er det Buskerud, Vestfold, Rogaland, Møre og Romsdal og Trøndelagsfylkene som har en viss andel av forurensingstiltakene.

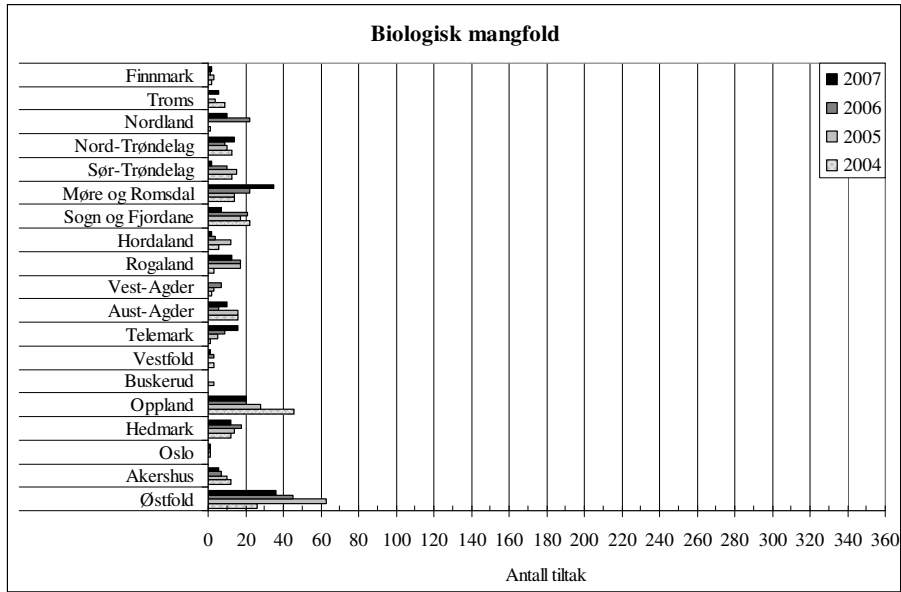
De fylkesvise variasjonene mellom ulike typer tiltak, ser i stor grad ut til å være i samsvar med det man har funnet i tidligere evalueringer (Brandtzæg & Lønning 2001, Brandtzæg 1997). Brandtzæg & Lønning (2001) pekte på at det i forbindelse med fylkesvise sammenligninger er viktig å ta hensyn til jordbruksaktiviteten i fylkene, og at det er de i de største jordbruksregionene at ordningen også har størst omfang. STILK-evaueringen viste at det var relativt bra samsvar mellom antallet driftsenheter og antallet kulturlandskapstiltak i de ulike fylkene.

Avslutningsvis i dette kapitlet, presenterer vi noen figurer som viser hvilke tiltak som ligger under kulturlandskaps- og forurensnings-tiltakene. Dersom vi ser på kulturlandskapstiltakene (Figur 3-Figur 7), ser vi at det er tiltak knyttet til gammel kulturmark som dominerer, og med tiltak knyttet til verna og verneverdige bygninger på en klar andre plass. Det er tiltak knyttet til biologisk mangfold som har klart minst omfang. I forhold til disse tallene, er det også viktig å være klar over at det kan være registreringsrutiner som gjør at ikke alle tiltak knyttet til biologisk mangfold fanges opp. I forbindelse med

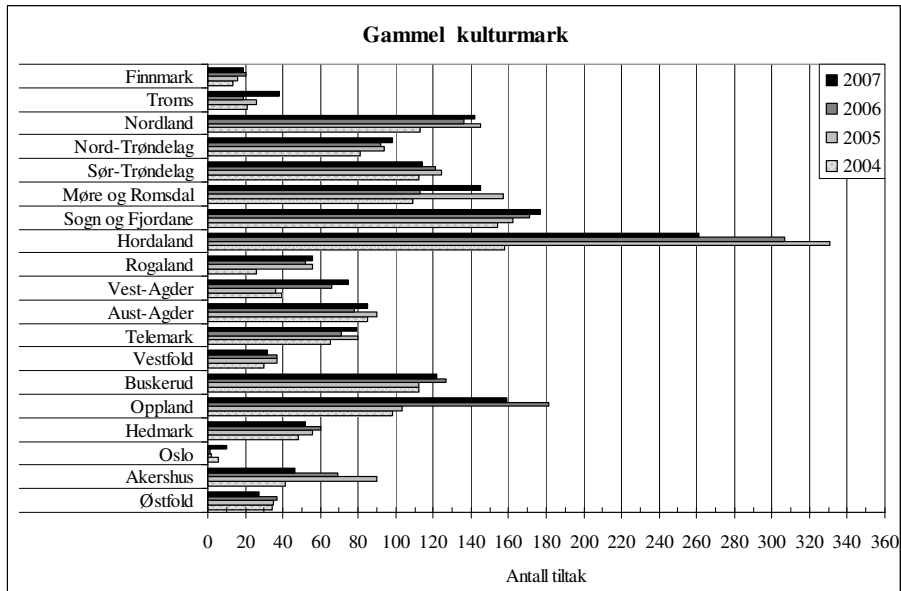
casestudiene ble det pekt på at tiltakene kan være sammensatte, og tiltak knyttet til biologisk mangfold dermed lett kan registreres som tiltak knyttet til gammel kulturmark. Vi har også fått tilbakemeldinger fra enkelte om at det ikke gis SMIL-midler til biologisk mangfold fordi det er egne ordninger for dette i regionalt miljøprogram (RMP). I den forbindelse har det imidlertid blitt benyttet SMIL-midler til registrering av områder med spesielle kvaliteter knyttet til biologisk mangfold, og som kan kvalifisere for tilskudd gjennom RMP.

Når det gjelder forurensningstiltakene, omfatter det vesentligste av tiltakene hydrotekniske anlegg. Det er i Østfold, Akershus, Buskerud, Vestfold, Møre og Romsdal og Trøndelagsfylkene at disse tiltakene har størst omfang. Dette er ikke unaturlig, siden det er i disse fylkene vi finner størst omfang av erosjonsutsatt åkerareal. Videre er det også et visst omfang av tiltak knyttet til fangdammer, fortrinnsvis i Rogaland, Akershus og Østfold. Øvrige tiltak har et svært begrenset omfang.

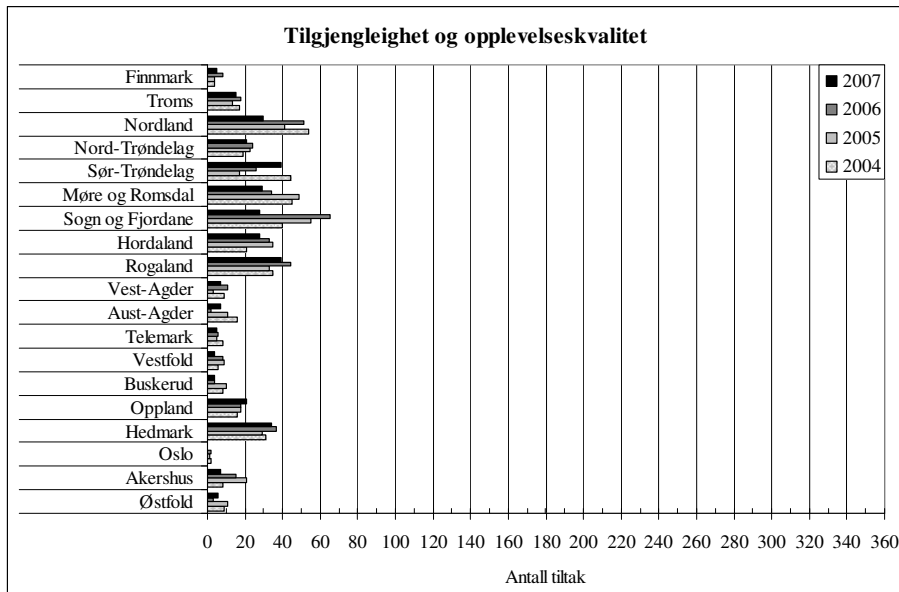
SMIL-ordningen har vært forvaltet på kommunalt nivå siden 2004. I gjennomsnitt har det pr år i perioden 2004-2007 vært gitt støtte til 3642 kulturlandskapstiltak og 493 forurensningstiltak. Fordelt på 430 kommuner, tilsvarer dette i gjennomsnitt 8,1 kulturlandstiltak og 1,1 forurensningstiltak pr. kommune pr. år. Økonomisk tilsvarer dette i gjennomsnitt ca. kr. 292 000 til årlig fordeling blant kommunene. I og med at dette er gjennomsnittstall, ligger naturlivs dette beløpet betydelig høyere i noen kommuner, mens det ligger betydelig lavere i andre. Uansett viser disse tallene at SMIL-ordningen har svært lite omfang i mange av landets kommuner.



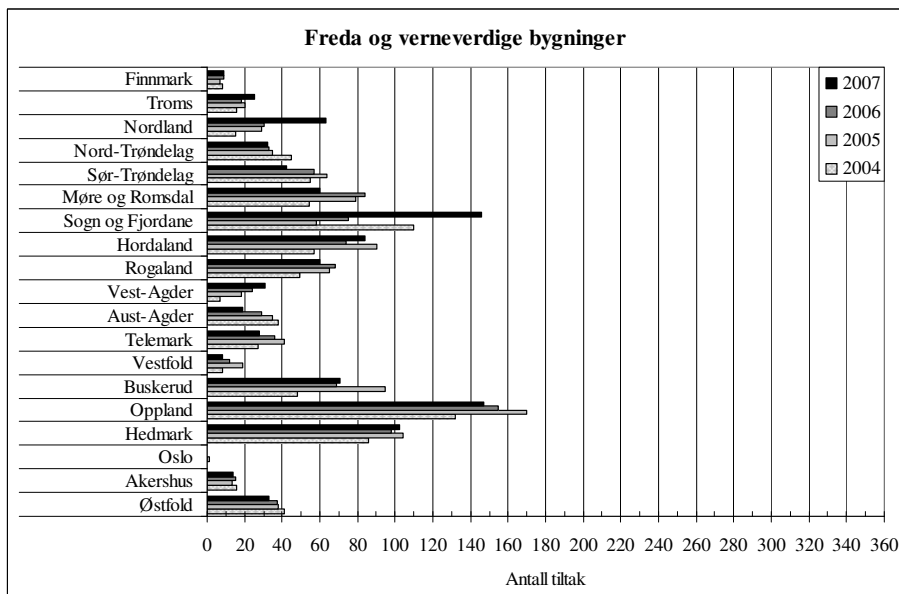
Figur 3 Antall tiltak knyttet til biologisk mangfold fordelt på fylker.



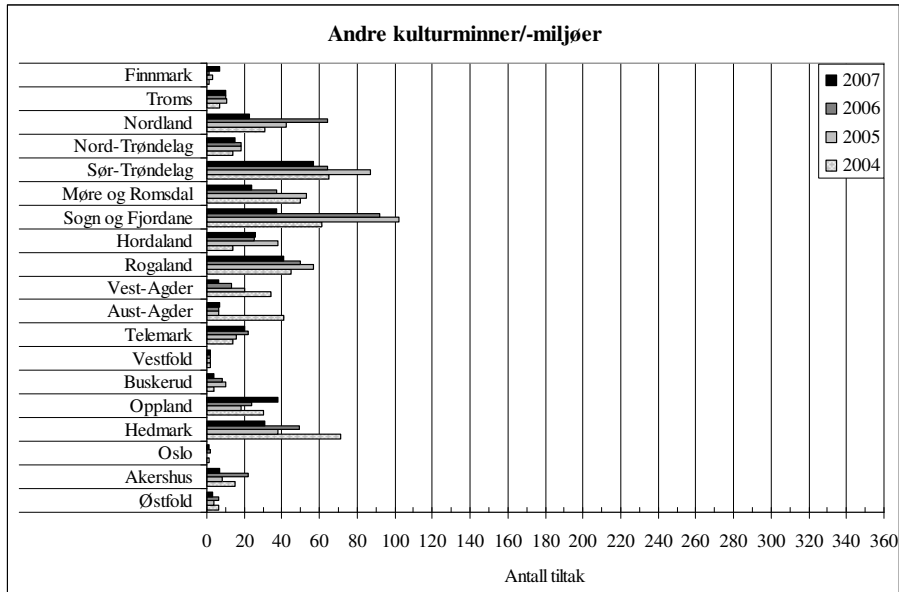
Figur 4 Antall tiltak knyttet til gammel kulturmark fordelt på fylker.



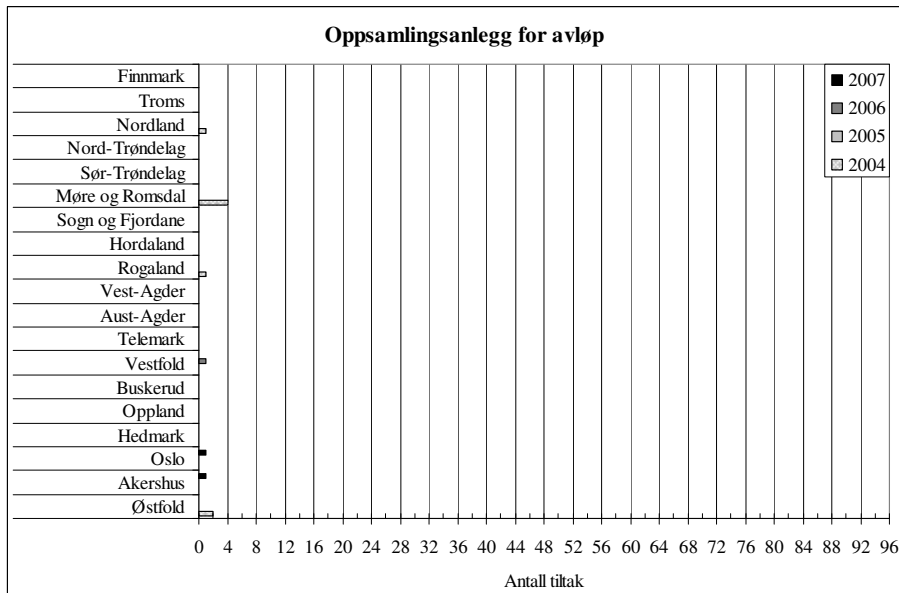
Figur 5 Antall tiltak knyttet til tilgjengelighet og opplevelseskvalitet fordelt på fylker.



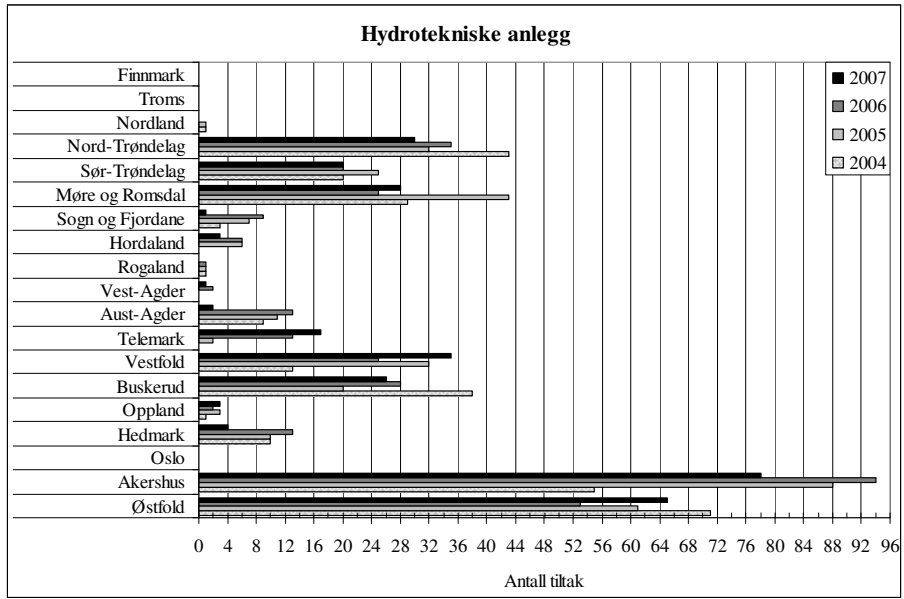
Figur 6 Antall tiltak knyttet til freda og verneverdige bygninger fordelt på fylker.



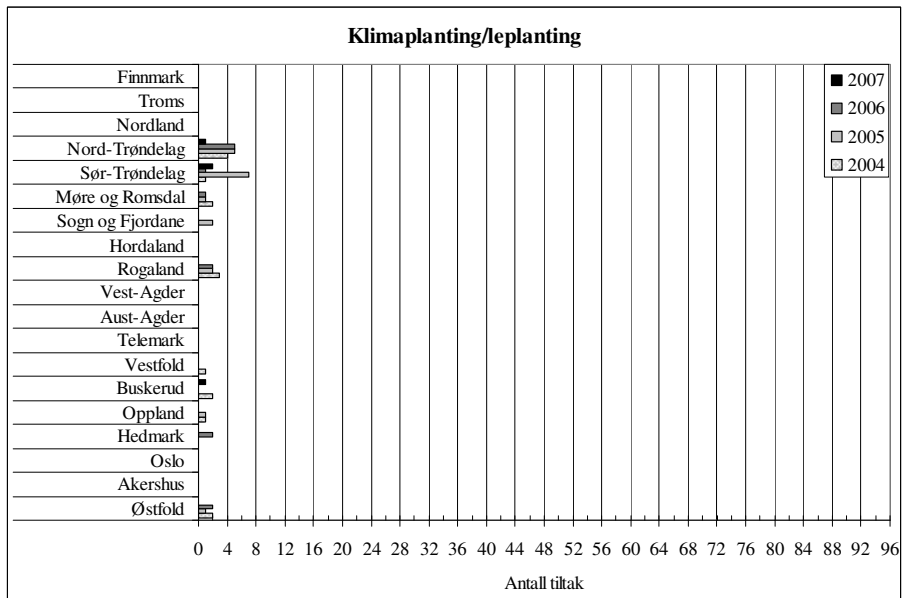
Figur 7 Antall tiltak knyttet til andre kulturminner/-miljøer fordelt på fylker.



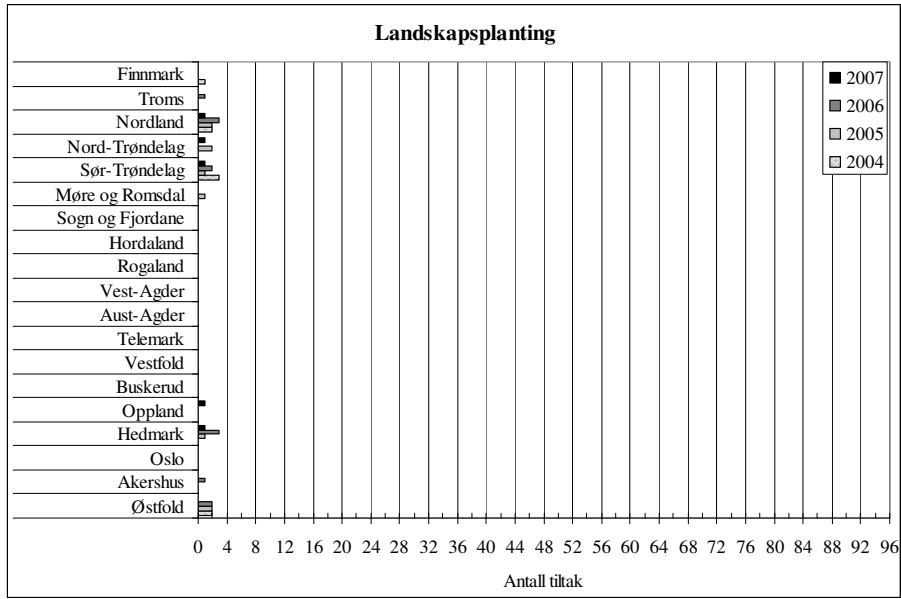
Figur 8 Antall tiltak knyttet til oppsamlingsanlegg for avløp fordelt på fylker.



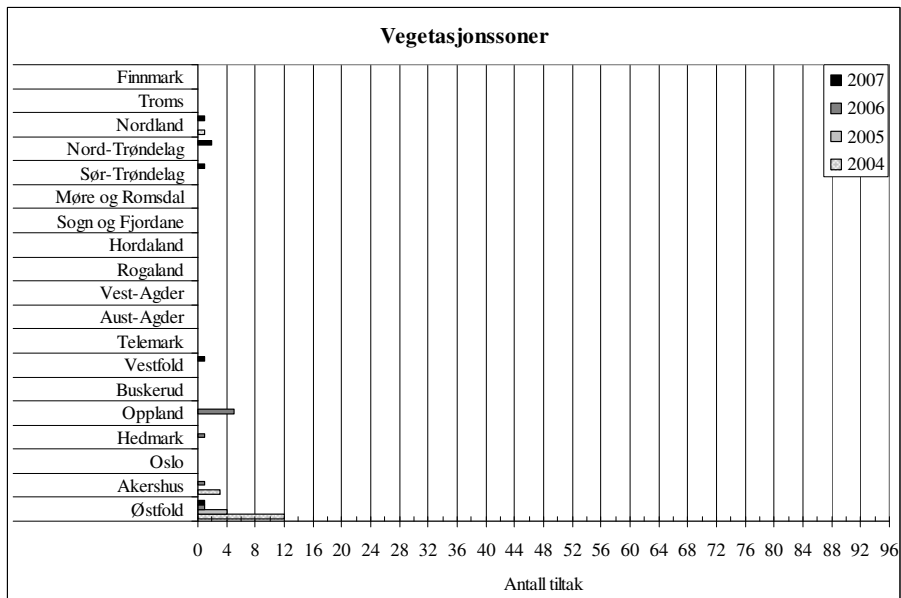
Figur 9 Antall tiltak til hydrotekniske anlegg fordelt på fylker.



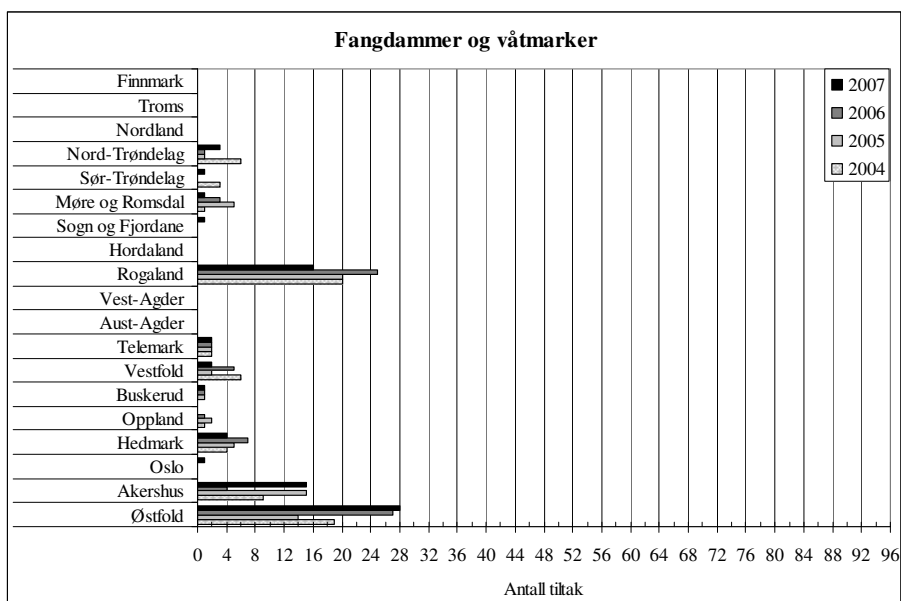
Figur 10 Antall tiltak til klimaplanting/leplantning fordelt på fylker.



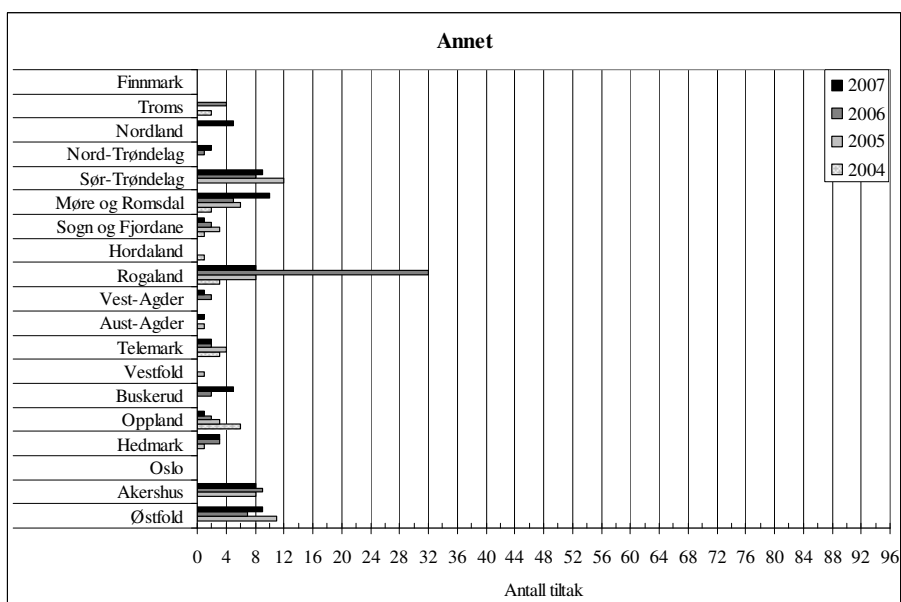
Figur 11 Antall tiltak til landskapsplanting fordelt på fylker.



Figur 12 Antall tiltak til landskapsplantning fordelt på fylker.



Figur 13 Antall tiltak til fangdammer og våtmarker fordelt på fylker.



Figur 14 Antall andre tiltak knyttet til forurensning fordelt på fylker.



# 6. Tiltaksstrategier

## 6.1 Organisering av arbeidet

---

Som nevnt innledningsvis, skal kommunens prioritering av midler til ulike formål innenfor jordbruk og skogbruk baseres på flerårige tiltaksstrategier utarbeidet av kommunene. Strategiene skal danne utgangspunktet for kommunenes bruk av midler til både SMIL- og skogbruksformål. Det er lagt til grunn at tiltaksstrategiene utarbeides i dialog med lokale faglag, og at bruken av de kommunale midlene støtter opp under de prioriteringer som foretas i RMP. Det har også vært en målsetning at tiltaksstrategiene skal forankres politisk i kommunene.

Alle case-kommunene har utarbeidet tiltaksstrategier, men samtalene med Fylkesmennene også viser at det finnes enkelte eksempler på mindre kommuner med lite landbruk som ikke har slike strategier. Dette bekreftes også av spørreundersøkelsen (jf. Figur 25). Det er de kommunale landbrukskontorene som har hatt ansvar for å koordinere arbeidet med utarbeidelsen av tiltaksstrategiene. Gjennom casestudiene fikk vi inntrykk av det var mest vanlig at tiltaksstrategiene ble utarbeidet av det kommunale landbrukskontoret og skogbruksforvaltningen i samarbeid med faglagene, dvs. Norges Bondelag, Norges Bonde- og Småbrukarlag, samt skogeierforeninger. Dette bekreftes også gjennom spørreundersøkelsen (jf. Figur 31). Her ser vi også at halvparten av landbrukskontorene rapporterer om at politikere

har vært involvert i dette arbeid. At Norges Bonde- og Småbrukerlag ikke er representert i samme grad som Bondelaget, har sammenheng med at Småbrukerlaget ikke er like godt representert med lokallag i alle kommuner. Ellers gir intervjuer med representanter fra faglagene på fylkesnivå inntrykk av det enkelte steder har vært behov for å ”dytte litt på” for å få lokallagene til stille opp. I Oppland jobbet Bondelaget aktivt overfor lokallagene for at de skulle engasjere seg i SMIL-ordningen, og sørget for at deres interesser ble ivaretatt i prioriteringene.

Andre interessenter enn faglagene har jevnt over i liten grad vært involvert i arbeidet med tiltaksstrategiene, men grupper som er nevnt under annet i Figur 31 i vedlegget, er miljø-/naturvernorganisasjoner, velforeninger/grendelag, viltlag, museer, gartnerforening, andre kommunale avdelinger, byantikvar, reiselivsorganisasjoner, grunneierlag, bondekvinnelag, slakteri, utmarksråd og arbeidsgruppe for landbruksplan. En av case-kommunene (Nordre Land) kan tjene som eksempel på en case-kommunene med en bredere sammensatt gruppe. I tillegg til alle faglagene var også bondekvinnelaget og politiske representanter med. Erfaringene med dette rapporteres å være gode i den forstand at dette har bidratt til bredere engasjement og til å utløse tiltak på et bredere spekter av områder.

Én annen av case-kommunene hadde ikke involvert verken landbruksorganisasjoner eller andre organisasjoner. Både den første tiltaksstrategien og den nylig rullerte strategien ble utarbeidet innenfor kommunens jord- og skogbruksforvaltning. Denne kommunen sendte i

stedet ut et skriv til alle bøndene, hvor de fikk anledning til å komme med innspill, men det var minimalt med tilbakemeldinger.

Halvparten av landbrukskontorene som har svart på spørreundersøkelsen, rapporterer om at politikere har vært involvert i arbeidet med tiltaksstrategiene. Politikernes oppgave har i første rekke vært å vedta tiltaksstrategiene (jf Figur 36). Fylkesmannen i Rogaland har som krav at strategiene skal til politisk behandling i kommunene. Dette har vært et bevisst krav fra Fylkesmannen sin side, for å bidra til forankring hos de folkevalgte og bedre gjensidig integrasjon mellom SMIL og andre strategier og planer i kommunene. Også i Oppland og Nord-Trøndelag har de fleste strategiene vært til politisk behandling selv om dette ikke har vært noe krav fra Fylkesmannen sin side. Inntrykket fra caseundersøkelsene er at strategiene er politisk vedtatt på utvalgsnivå, og at strategiene ikke har vært gjenstand for større politiske diskusjoner. I kommuner som har etablert faste landbruksforum, meldes likevel om økt engasjement knyttet til SMIL-ordningen og landbruksforvaltning mer generelt.

Case-studiene viser også at arbeidet med utarbeidelsen av tiltaksstrategier til en viss grad er koordinert med nabokommunene, men graden av koordinering varierer. Spørreundersøkelsen viser også dette (jf. Figur 57). Det er flere kommuner som har interkommunale landbrukskontor. Enkelte av disse, har også felles tiltaksstrategier, f.eks. det interkommunale landbrukskontoret for Lillehammer, Øyer og Gausdal. Det finnes også eksempel på kommuner med felles landbrukskontor, hvor kommunene har hver sine strategier, men opplegget rundt utarbeidelse og oppfølging av disse er likevel

koordinert. Ellers er det flere kommuner som har hatt felles møter, bl.a. i regi av Fylkesmannen, hvor man utvekslet informasjon og koordinert seg i forhold til håndteringen av ordningen. I alle case-fylkene har Fylkesmannen tatt initiativ til slike gruppevis samlinger av kommunene. Inntrykket av denne formen for koordinering, er først og fremst at kommunene får kalibrert seg i forhold til forvaltningspraksis, satser og vilkår for støtte. Enkelte case-kommuner har i den forbindelse pekt på at det kan oppleves urettferdig blant brukerne dersom det er store forskjeller i forhold til dette på tvers av kommunegrensene.

Proessen med utarbeidelse av tiltaksstrategier har vært noe forskjellig mellom de tre case-fylkene og i case-kommunene i disse fylkene. I Oppland utarbeidet kommunene en forenklet tiltaksstrategi i 2003 som var klar til oppstarten av ordningene i 2004. I 2004 utarbeidet kommunene fireårige strategier som ble virksomme fra 2005. RMP for Oppland er nå ute på høring, og i 2009 skal tiltaksstrategiene rulleres.

I Rogaland jobbet Fylkesmannen med regionalt miljøprogram i 2004, slik at programmet var ferdig i 2005. Kommunene utarbeidet sine flerårige strategier i 2005, og disse er nå under rulling. Samtidig er nytt utkast til RMP for Rogaland ute på høring. I Nord-Trøndelag utarbeidet også kommunene tiltaksstrategier i 2004, men til forskjell fra de to andre case-fylkene blir disse strategiene rullert hvert år.

## 6.2 Utforming av tiltaksstrategier

---

Som en del av arbeidet med evalueringen har vi fått studert tiltaksstrategiene for alle case-kommunene. I tillegg har vi også bedt Fylkes-

mannen om vurderinger av strategiarbeidet som er gjennomført i kommunene mer generelt. Det viser seg at tiltaksstrategiene varierer betydelig både i innhold og omfang. Den enkleste varianten er en kort beskrivelse om hva man ønsker å prioritere samt et budsjett basert på erfaringstall fra tidligere år. Flertallet har imidlertid en mer grundig og systematisk gjennomgang av utfordringer, aktuelle tiltak og prioriterte innsatsområder. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har f.eks. utarbeidet en mal som kommunene kan bruke i forbindelse med arbeidet, noe som har resultert i at tiltaksstrategiene er noe mer enhetlig i formen.

Tiltaksstrategiene peker på miljøutfordringer, og strategier er knyttet til disse, men det varierer hvor godt miljøutfordringene er utredet og hvor detaljert strategiene er bekrevet. I spørreundersøkelsene ble respondentene bedt om å peke på hva som var største miljøutfordringene i kommunen. Jevnt over oppfattes utfordringene knyttet til kulturlandskap å være betydelig større enn utfordringene knyttet til forurensning (jf. Figur 37-Figur 45). Av utfordringene knyttet til kulturlandskap, er det gjengroing som skiller seg ut som den viktigste utfordringen. Som vi har sett innledningsvis, er det også tiltak knyttet til gammel kulturmark som dominerer i forhold til bruk av SMIL-midlene.

Landbrukskontorene ble også bedt om å vurdere i hvor stor grad miljøutfordringene gjenspeiles i forhold til fordelingen av SMIL-midler på ulike tiltak (jf. Figur 46). På en skala fra 1-6, der 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad, ligger de gjennomsnittlige vurderingene på 4,3. Sånn sett er det samlet sett et positivt samsvar mellom det som

skisseres som utfordringer og bruk av midlene, men det er også forbedringspotensial i en del kommuner.

Det blir i den forbindelse også pekt på at det er en del områder som bør prioriteres mer enn i dag (jf. Figur 47). Over halvparten av landbrukskontorene rapporterer om at fellestiltak for større områder bør prioriteres mer. Gjennom case-studiene fikk vi innrykk av at slike tiltak kan være tunge å dra i gang og gjennomføre. Noen må ta initiativ til å få i gang prosjekter, og de må ledes, koordineres og følges opp. Resultatene er således avhengig av at man har en engasjert og kompetent prosjektleder. Områder som først og fremst synes å omfattes av fellestiltak, er etablering/ryddig av turstier, kulturminner og tiltak knyttet til forurensning av vassdrag. Her har man prioritert støtte til områder som omfattes av spesielle prosjekter, eller at bekkelag har gått sammen om fellesprosjekter. Vi har også sett eksempel på fellestiltak som har som formål å kartlegge kvaliteter, informere og stimulere til iverksettelse av SMIL-tiltak.

Jevnt over er det et flertall som sier at prioriteringene bør være som i dag (jf. Figur 47). Samtidig er det en betydelig større andel som peker på områder som bør prioriteres mer i forhold til andelen som peker på områder som bør prioriteres mindre. Konkrete tiltaksområder det i størst grad er ønske om å oppprioritere, er tilgjengelighet og opplevelseskvaliteter (40 %), biologisk mangfold (38 %), gammel kulturmark (32 %), hydrotekniske anlegg (27 %) og freda og verneverdige bygninger (27 %).

Spørreundersøkelsen viser at mange av kommunene har behov for bedre oversikt over miljøutfordringene. Det er stor variasjon i forhold til i hvilken grad kommunene har kartlagt og skaffet seg oversikt over områder som er viktig for bevaring av biologisk mangfold, forekomster av verna og verneverdige bygninger, kulturminner og kulturmiljøer og omfanget av forurensning og avrenning fra jordbruksområder (jf. Figur 48-Figur 51). Av disse områdene synes det å være i forhold til biologisk mangfold at det i størst grad er foretatt kartlegginger og registreringer. Fra case-studiene kjenner vi også til at det er initiert en del kartlegginger av biologisk mangfold med utgangspunkt i SMIL-midler. Noen steder har forskningsmiljøer vært engasjert i slikt arbeid. Videre har også forsøksringene noen steder bistått med slike kartlegginger. Tilbakemeldingene er at slike kartlegginger er kostnadskreven, og at det er lite midler til slike tiltak.

Spesielle geografiske områder synes i liten grad å være prioritert i strategiene. Gjennom case-studiene fikk vi et inntrykk av at faglagene i jordbruket jevnt over er motstandere av dette. Begrunnelsen er SMIL-midlene er framforhandlet over jordbruksavtalen, og at alle aktive bønder i utgangspunktet skal ha lik tiltang til disse midlene. I den forbindelse blir det også påpekt av organisasjonene at tematiske prioriteringer også fungerer som geografiske prioriteringer, og at bestemte geografiske prioriteringer derfor ikke er nødvendige. Dersom man prioriterer tiltak for å motvirke gjengroing og forurensning, vil midlene gå til områder hvor slike utfordringer gjør seg gjeldende. I den forbindelse stilte vi landbrukskontorene overfor følgende påstander, der de skulle uttrykke grad av enighet på en skala fra 1-6 (jf. Figur 89 og Figur 90):

- For å få effekt av ordningen, er det i større grad behov for å konsentrere innsatsen til bestemte områder
- En tematisk prioritering bidrar i seg selv til at midlene kanaliseres til områder hvor utfordringene og behovene for tiltak er størst

Det var et knapt mindretall som uttrykte enighet i den første påstanden, mens det var et klart flertall som var enig i forhold til den andre. I stedet for at man ”øremerker” midler til bestemte geografiske områder, innebærer dette at man da har klare prioriteringer, og jobber aktivt for å få til planleggings- og tilretteleggingsprosjekter i områder hvor det er behov for en helhetlig innsats.

### 6.3 Fordeling mellom SMIL og NMSK

---

I henhold til forskriften har Fylkesmannen ansvar for å fordele midlene som reguleres av SMIL-forskriften sammen med LUF-midlene til nærings- og miljøtiltak i skogbruket i én felles disposisjonsramme til kommunene. Kommunene står fritt i sin organisering av arbeidet med forvaltningen av denne disposisjonsrammen.

Inntrykket fra case-undersøkelsene er at det ikke er store diskusjoner knyttet til den budsjettmessige fordelingen av disse midlene. I Oppland har ikke Fylkesmannen i utgangspunktet synliggjort fordelingen av midler mellom de to ordningene for kommunene, slik at det har vært opp til den enkelte kommune å gjøre fordelingen. Kommunene har likevel i stor grad holdt seg til den historiske fordelingen. De som har



tatt kontakt med Fylkesmannen, har imidlertid fått opplysninger om hvilken fordeling som ligger til grunn, og har da i stor grad forholdt seg til denne. Nord-Trøndelag har fulgt samme praksis om Oppland, men har det siste året valgt å synliggjøre fordelingen i forbindelse med tildelingen. En av årsakene til dette, er at man i forvaltningen av SMIL-ordningen skal fremme en aktivitetsfremmende tildeling. Fylkesmannen tildeler etter kommunens aktivitetsbudsjetter og resultater som kommunene oppnår. Dette lar seg vanskelig gjennomføre uten å synliggjøre fordelingen til kommunene. Dersom SMIL-midlene øker og NMSK-reduseres, vil ikke kommunene skjønne at det er SMIL-innsatsen som oppprioriteres uten at dette klargjøres i forbindelse med tildelingen. Selv om midlene synliggjøres ved tildeling, står kommunene likevel fritt til å omfordele midlene.

Fordelingen mellom midler til SMIL og NMSK kan oppleves som vanskelig å gjennomføre i kommunene. Kommunene i Rogaland opererer f.eks. med en prosentvis fordeling i sine aktivitetsbudsjetter, men denne fordelingen følges ikke strengt, selv om dette er ønskelig fra Fylkesmannens side. Flere kommuner har i teorien praktisert en 50/50 deling mellom de to ordningene i aktivitetsbudsjettene, selv om kommunene jevnt over har få søknader om NMSK-midler.

Uavhengig av hvordan man har budsjettert i forhold til fordelingen av midlene mellom jord og skog, er inntrykket fra case-undersøkelsene at det likevel opereres fleksibelt i forhold til fordeling av midler mellom ordningene. Når man på slutten av året har oversikt over hvilke søknader som kommer inn, blir det overført midler mellom områdene for å imøtekomme behovene på en best mulig måte. Som eksempel kan

nevnes Lillehammerregionen. Her baseres budsjettene på Fylkesmannen sin fordeling. Når fristen for endelig tildeling av midler nærmer seg, går jordbruksforvaltningen og skogbruksforvaltningen i dialog om status på hvert område for å vurdere behov for omdisponeringer. I Lillehammerregionen har generelt sett SMIL tre ganger så mye omsøkte midler som det NMSK har.

I forbindelse med spørreundersøkelsen ble det også stilt spørsmål om hvordan midlene fordeles mellom SMIL og NMSK. Her var det 20 % som svarte at man fulgte en relativt fast årlig fordeling, 13 % som svarte at man følger en fordeling fastsatt av Fylkesmannen, 24 % som svarer at fordelingen er fastsatt gjennom den flerårige tiltaksplanen og 37 % som svarer at fordelingen varierer fra år til år ut fra omfanget av søknader på de ulike områdene. 6 % har svart annen fordeling, og dette dreier seg i stor grad om kombinasjoner av de andre fordelingsmåtene. Selv om 24 % svarer at man følger en fordeling fastsatt gjennom den flerårige tiltaksplanen, indikerer case-studiene at fordelingen mellom SMIL og NMSK også i disse planene er basert på erfaringsbaserte tall. Svaralternativene er således ikke gjensidig utelukkende. Det som synes relativt klart, er at det ikke er spesielt store diskusjoner i kommunene om hvordan midlene skal fordeles mellom områdene, og at den reelle fordelingen av midler er avhenging av søknadsmassen som kommer inn.

Det kan reises spørsmål ved hensiktsmessigheten ved at SMIL og NMSK-midlene tildeles kommunene som en felles pott. I Nord-Trøndelag blir det i den forbindelse pekt på at formålet med ordningene i stor grad er forskjellig, og at det knytter seg ulik for-

valtningskultur til ordningene. Det hevdes at det meste av midlene knyttet til NMSK går til skogplanting og skogkulturtiltak. Dette er tilfellet også i Oppland, mens mye går til planting i Rogaland. Ordningen inneholder også miljøtiltak, men dette utgjør en svært liten del av ordningen. Hovedformålet med NMSK er dermed i praksis knyttet til skogsdrift. Videre praktiseres midlene knyttet til NMSK som et rettighetsbasert tilskudd. Det vil si at krav om tilskudd og utbetalinger sendes inn etter at arbeidet er utført. Målsetningen med å senke vedtaksmyndigheten fra regionalt til kommunalt forvaltningsnivå, var å skape større landbrukspolitisk engasjement i kommunene og få en bedre målretting av tilskuddene ved at beslutningen tas på et nivå som er nærmere dem beslutningene gjelder. Det er vanskelig å se at man kan oppnå en slik effekt så lenge tilskuddet praktiseres som en rettighetsbasert ordning. At SMIL og NMSK har helt forskjellige formål og forvaltningskultur, gjør det vanskelig og lite relevant med diskusjoner om prioriteringer mellom disse ordningene. Det skaper også en del utfordringer knyttet til forvaltningen av SMIL-ordningen. Gjennom case-studiene har det også blitt antydnet at den gangen man valgte å tildele SMIL- og NMSK-midler som felles pott, var det også forventinger om at NMSK-midlene skulle ha et større miljøfokus enn det som har blitt tilfellet.

Skogtiltakene må man budsjettere i forhold til forventet behov for tilskudd, men pga. usikkerheten knyttet til omfanget av krav som kommer inn, er man avhengig av å ha disponible penger til langt ut på høsten. Dersom man har for lite penger til skogtiltakene, må man overføre fra SMIL-midlene. Dersom man har penger til overs fra skogmidlene, kan disse overføres til SMIL. Usikkerheten i forhold til

tilgjengelige midler, gjør at mange søknader ikke blir vedtatt før sent på høsten. Det kan da bli mindre midler til SMIL enn budsjettet, noe som innebærer at kvalifiserte søkere ikke får tilskudd før på et senere tidspunkt. Dersom det blir mer tilskudd, er det da viktig å ha søknader i "reserve" som kan bli tildelt disse midlene.

Sett fra jordbruksinteressene, er det flere som gir uttrykk for at det er vanskelig å se hensikten med å blande en rettighetsbasert tilskuddsordning med en søknadsbasert. En av de vi intervjuet, uttrykte det på følgende måte: "å kjøre disse ordningene inn i en felles tiltaksstrategi blir som å forsøke å pakke inn en rund og firkantet gjenstand i samme pakke". Med andre ord er det en del som gir uttrykk for at sammenkoblingen av ordningene skaper større problemer enn den er til nytte. I Nord-Trøndelag blir det også pekt på at usikre økonomiske rammer bidrar til at en del saker ikke blir avklart før på slutten av året, noe som har resultert i at det blir veldig hektisk for Fylkesmannen som skal legge inn alle søknadene i fagsystemene før fristen går ut.

I forbindelse med spørreundersøkelsen ble respondentene stilt overfor følgende påstand (jf. Figur 85): "SMIL-midlene og NMSK-midlene har helt forskjellig formål, og midlene for disse to ordningene burde ikke vært tildelt kommunene som en felles pott. Dette skaper flere ulemper enn fordeler." Det er 44 % av landbrukskontorene som uttrykker enighet i denne påstanden og 49 % som uttrykker at de er uenige. Resten er usikre. Det er interessant å legge merke til at svarene har sitt tyngdepunkt i begge ytterpunktene av skalaen, noe som indikerer at det er relativt klare preferanser for den ene eller andre løsningen.

I forbindelse med case-studiene har vi fått tilbakemeldinger om at det er praktisk å ha muligheten til å omfordele midler mellom ordningene ut fra den søknadsmassen som kommer inn. Noen opplever dette altså som en fleksibel og hensiktsmessig løsning, mens andre opplever det mer problematisk. I kommuner som ser fordelene med å få SMIL-midlene og NMSK-midlene som en felles pott ut fra et rent praktiske hensyn, jobber jordbruksforvaltningen og skogbruksforvaltningen hver for seg. Man møtes og gjør opp status når fristen nærmer seg. Sånn sett er det god grunn til å stille spørsmål ved gevinstene med samkjøringen av SMIL og NMSK ut fra de opprinnelige målsetningene som ligger til grunn for dette.

## 6.4 Koordinering med andre planer og strategier

---

Ut fra case-studiene synes det å variere i hvilken grad tiltaksstrategiene er koordinert med andre planer og strategier. Dette inntrykket bekreftes også av spørreundersøkelsen (jf. Figur 26-Figur 29). Her har vi spurt om i hvor stor grad strategiene er koblet til regionalt miljøprogram (RMP), kommunens landbruksplan, regionalt utviklingsprogram (RUP) og spesielle programmer eller prosjekter. Den klart tydeligste koblingen finnes i forhold til RMP. På en skala fra 1-6, der 1 er svært liten koordinering og 6 er svært stor koordinering, er det over 60 % som plasserer seg på den en øvre delen av skalaen.

Selv om det er et flertall som rapporterer om positive koblinger i forhold til RMP, er det også her et forbedringspotensial. Case-studiene viser at kommunale tiltaksstrategier delvis har blitt utarbeidet forut for RMP, og til dels parallelt. I og med at RMP og de kommunale tiltaks-

strategiene nå har eksistert i en fireårsperiode, er det flere fylker som er i ferd med å revidere disse, og det legges i den forbindelse vekt på å få en bedre koordinering. Dette gjelder også i forhold til andre planer etter hvert som de rulleres. Som eksempel kan nevnes Time kommune som skal rullere sin landbruksplan i 2009. I forbindelse med dette arbeidet ønsker man å få inn kommunens satsning innenfor SMIL, RMP og klima- og energiplanlegging. Det er også en målsetning å i større grad koble SMIL med satsningen på nisjeproduksjon, reiseliv og bruk av ledige driftsbygninger.

Eksempler på koblinger mellom SMIL- og RMP som synes å gå igjen i flere fylker, er ryddig av gammel kulturmark med påfølgende årlig støtte gjennom RMP. Flere fylker har tilskuddsordninger i RMP som støtter opp om skjøtsel og vedlikehold av kulturmarkstyper med spesielle kvaliteter. I Nord-Trøndelag blir det f.eks. vist til at noe av årsakene til at det gis relativt mye støtte til rydding av gammel kulturmark, er at det gjennom RMP gis tilskudd til beiting av ugjødsle innmarksbeite.

I Nord-Trøndelag har man også fått til positive koblinger mellom SMIL og RMP ved at man gjennom RMP har styrket tilskuddet til seterdrift. Gjennom Regionalt miljøprogram for landbruket i Nord-Trøndelag kan det gis særlige tilskudd til foretak som har hele eller deler av sin melkeproduksjon på seter i minst fire uker i sommerhalvåret, eller foretak som driver foredling og salg av produkter fra setra. Drifta skal ha klar tilknytning til tradisjonell, lokal seterkultur, og produksjonen skal i hovedsak være basert på beite. Tilskuddet gis per seter og fordeles mellom involverte foretak.

Det er satt noen generelle vilkår som grunnlag for tildeling av tilskudd:

- Det skal foregå melkeproduksjon på setra i minst 4 uker om sommeren
- Beitinga skal foregå på setervoller (innmarksbeite) og/eller i utmark
- Beitetrykket skal være tilstrekkelig til å vedlikeholde kulturlandskapet knyttet til setra
- Det skal være hus på setra som det er mulig å overnatte i

Videre gis det ulike satser med utgangspunkt i forskjellige krav til drift:

- Tilskudd til seterdrift etter lav sats kr. 15000 gis til setre der dyra beiter på arealer som blir gjødsla
- Tilskudd til seterdrift etter mellomattsats kr. 25000 gis til setre der dyra beiter på ugjødsla setervoller og i utmark
- Tilskudd til seterdrift etter høg sats kr 50000 gis til setre der dyra beiter på ugjødsla setervoller og i utmark og følgende tilleggskriterier er oppfylt:
  - Setra skal være bebodd minst 4 uker om sommeren
  - Det skal daglig melkes minst 2 kyr eller 10 geiter
  - Melka skal helt eller delvis foredles på setra og omsettes lokalt
  - Setra skal være tilgjengelig for besøk av interesserte

Denne ordningen har gitt gode resultater i forhold til å opprettholde og styrke seterdriften. Da ordningen trådte i kraft i 2004, var det 13 setre i drift i Nord-Trøndelag. Nå har antallet økt til 50. Det er spesielt to kommuner, Snåsa og Leksvik, hvor det har vært stor aktivitet i forhold

til en slik satsing. Etablering av besøkssetre gir også muligheter for tilleggsinntekter gjennom foredling, bevertning og salg av lokale produkter. SMIL-midler blir benyttet i forbindelse med restaurering av gamle setervoller og seterhus som grunnlag for gjenopptakelse av seterdriften.

Andre eksempler på koblinger mellom SMIL og RMP er bruk av SMIL-midler til planlegging og etablering av fangdammer. I regionalt miljøprogram for Rogaland gis det tilskudd til vedlikehold av fangdammer etter 10 års drift. Videre gir kommuner i Ryfylke tilskudd til restaurering av styvingstrær, slik at de kommer tilbake til sin opprinnelige form. Regionalt miljøprogram åpner deretter for årlige tilskudd for vedlikehold hvert fjerde år. I Rogaland gis det også midler gjennom SMIL-ordningen til å fjerne vegetasjon for å sette i stand gammel kystlynghei, og til inngjerding av områder. Gjennom RMP kan man deretter årlig søke om tilskudd for beiting av områdene. Det er også eksempler på at det kan søkes om midler til etablering av parkeringsplass og turstier ved hjelp av SMIL, og i de etterfølgende årene kan det søkes om RMP-midler til vedlikehold av tilgjengeligheten.

I Oppland var RMP med på å løfte biologisk mangfold som tema. Siden har det blitt brukt både SMIL-midler og informasjons- og utviklingsmidler til kartlegging av naturtyper og biologisk mangfold. De biologisk rike arealene kan få tilskudd til skjøtsel fra RMP. Fokuset på biologisk mangfold i fylket har ført til en tredobling i søknader om RMP-tilskudd til slåtte- og beitemark i løpet av tre år.



Som eksempel på koblinger til spesielle programmer eller prosjekter, kan nevnes ”Aksjon Jærvassdrag” som er et prosjekt som har eksistert på Jæren siden midten av 1990-tallet. Aksjonen har fokus på å redusere forurensning av vassdragene fra landbruk og avløp. Fylkeskommunen leder arbeidet, og to prosjektledere driver informasjonsvirksomhet, prøvetaking og tilrettelegging for tiltak. Akjsjon Jærvassdrag har også en støtteordning for tiltak, som den enkelte bonde kan søke midler fra i tillegg til midler fra SMIL-ordningen. Dette er et eksempel på at SMIL-ordningen bidrar til å støtte opp om tiltak knyttet til prioritert innsatsområde både regionalt og lokalt.

Generelt kan man si at SMIL-tiltakene omfatter støtte til engangstiltak, mens RMP omfatter regionale tilskuddsordninger hvor det blir gitt midler hvert år til områder som kvalifiserer for tildeling i henhold til vilkårene. Gode koblinger mellom SMIL og RMP vil være viktig for å oppnå varige resultater. En forutsetning for dette er at det legges til rette for prosesser som sikrer en god kobling mellom rullering av RMP og tiltaksstrategiene for SMIL. I den forbindelse peker f.eks. Fylkesmannen i Rogaland på at Fylkesmannen ikke er fast høringsinstans for utarbeidelse av de kommunale strategiene, noe som hadde vært ønskelig for å fremme en enda bedre sammenheng mellom ordningene. Det er imidlertid en del kommuner som sender sine strategier til Fylkesmannen for å få tilbakemeldinger. Spørreundersøkelsen viser også et klart forbedringsbehov i forhold til koordinering av rulleringen av tiltaksstrategiene med rulleringen av RMP (jf Figur 35). Det er kun 10 % som svarer et klart ja på at de har en slik koordinering, 39 % sier disse prosessene er delvis koordinert, mens hele 51 % svarer et klart nei. Det er imidlertid grunn til å anta at denne koordi-

nering blir bedre framover. Case-fylkene har signalisert at de har ambisjoner om dette i forbindelse med den pågående/rulleringen av RMP og de kommunale tiltaksstrategiene.

# 7. Oppfølging av tiltaksstrategiene

## 7.1 Systemer, deltakelse og engasjement

---

Det er behov for systemer for oppfølging og rullering av tiltaksstrategiene, både for å sikre at tiltak som gjennomføres bidrar til å nå de mål som er satt, og som grunnlag for å vurdere eventuelle justeringer av strategier og tiltak.

Spørreundersøkelsen viser at et flertall av landbrukskontorene rullerer strategiplanen hvert fjerde år (ca. 55 %). Det er også 25 % som har en rullering hvert år. Det er kun 6 % som har rullering sjeldnere enn hvert fjerde år.

Ellers er det slik at kommunene senhøstes rapporterer om forbruk av midler samt et forventet behov for midler til ulike tiltak kommende år. Fylkemannen legger dette materialet til grunn for fordeling av midler mellom kommunene. Kommuner som har stor aktivitet, gode prosjekter og stort behov for midler, får mer tilskudd enn andre kommuner. Slik sett kan det også over tid foregå omfordeling av midler mellom kommuner, dvs. at kommuner som signaliserer og dokumenter et større behov, får en større andel av potten. Det blir i den forbindelse også pekt på at Fylkesmannen skal foreta en aktivitetsfremmende

tildeling. Det synes også å være vanlig praksis at Fylkesmannen fordeler en mindre pott på høsten for å kunne i møtekomme spesielle uforutsette behov som enkeltkommuner måtte ha. En vesentlig del av disse midlene er inndradde bevilgninger knyttet til tiltak som ikke har blitt realisert.

Ut fra case-studiene synes det å variere i hvilken grad aktørene som var med på utformingen av tiltaksstrategiene, også er involvert i det årlige oppfølgingsarbeidet. Det er også store variasjoner når det gjelder hvor aktivt kommunene arbeider i forhold til å stimulere til prosjekter på prioriterte innsatsområder. Som eksempel kan nevnes Rogaland, hvor det blir anslått at ca 1/3 av kommunene kan karakteriseres som aktive i forhold til å framskaffe store og helhetlige prosjekter. Mange kommuner har svært sparsomt med SMIL-tiltak til tross for at flere av dem har gode tiltaksstrategier. Noe av årsakene til det er at landbrukskontorene ikke har kapasitet til å informere og aktivt stimulere til å få inn søknader.

I enkelte kommuner har gruppen som var med på utformingen av tiltaksstrategiene status som referansegruppe, landbruksforum, ressursgruppe eller kontaktutvalg i forhold til arbeidet med SMIL-tiltakene. I en del kommuner jobber også disse gruppene med andre landbrukspolitiske saker. Erfaringene med en slik organisering synes å være positive i forhold til å skape bevissthet og engasjement rundt ordningen, og i forhold til å stimulere til gode og målrettede tiltak. Det blir også lettere å relatere SMIL-ordningen til andre planer og tiltak i kommunene.

Spørreundersøkelsen bekrefter også at det er variasjoner i hvorvidt ulike aktører og interessenter er involvert i årlig oppfølging av ordningen (jf. Figur 33). Det er 32 % av landbrukskontorene som svarer at gruppen som deltok i utarbeidelsen av tiltaksstrategiene, er årlig involvert i oppfølgingen SMIL-ordningen. Intervjuene med Fylkesmennene gir også inntrykk av at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder hvor mye tid og engasjement de legger i arbeidet med ordningen. Engasjementet vil også variere med omfanget av jordbruk i kommunene og hvilke miljøutfordringer kommunene står overfor, men det er også klare tilbakemeldinger om at engasjementet og aktivitetene i kommunene er personavhengig. Videre må også engasjementet ses i sammenheng med omfanget av ordningen. Tatt i betraktning at det i gjennomsnitt gjennomføres åtte kulturlandskaps-tiltak og ett forurensingstiltak pr kommune, sier det seg selv at engasjementet for ordningen vil være forskjellig fra kommune til kommune. Vi har også gjennom case-studiene fått tilbakemeldinger om at dersom faglag, politikere og andre interessenter skal være med og diskutere kommunal landbrukspolitikk, må det være penger å diskutere ut fra.

Ordningen har et omfang som ikke muliggjør like stort engasjement for ordningen i alle kommuner. Ordningen har større omfang i større jordbruksområder, men det blir pekt på det kan være stor aktivitet også i mindre kommuner. I mindre kommuner med små landbrukskontor, er imidlertid aktivitetene knyttet til SMIL-ordningen ofte avhengig av interessen og kapasiteten til enkeltpersoner.

## 7.2 Vurdering av miljøresultater

---

Under dette punktet har det vært av interesse å se nærmere på i hvilken grad det er etablert systemer for å kartlegge og vurdere de faktiske miljøresultatene. Vårt inntrykk er at det i liten grad er etablert systemer for måling av faktiske miljøresultater ut over sluttgodkjenning av tiltakene, dvs. i hvilken grad tiltakene bidrar til å bevare biologisk mangfold, redusere forurensning osv. Vi kjenner til at SMIL-midler støtter opp om tiltak i prosjekter hvor miljøeffekten overvåkes, f.eks. i tiltak knyttet til Aksjon Jærvassdrag.

For å sikre ønsket måloppnåelse, kan det knyttes vilkår til gjennomføring av tiltakene. Vilkår som er aktuelle å bruke, er gjerne beskrevet i forbindelse med tiltaksstrategiene eller i egne retningslinjer for prioritering av søknader om tilskudd. Nord-Trøndelag har f.eks. valgt den siste varianten. I tillegg til tiltaksstrategiene har kommunene her utarbeidet egne dokumenter med nærmere definisjoner av de ulike tiltaksområdene, tilskuddsnivå for aktuelle tiltakstyper og aktuelle vilkår. Erfaringene er at omfanget og kvaliteten på strategier og retningslinjer varierer, noe som også gjør at det blir vanskeligere å vurdere måloppnåelse. Det er heller ikke alle typer tiltak det er like lett å sette vilkår til. Tiltak knyttet til f.eks. restaurering av verna og verneverdige bygninger kan innebære behov for solid bygningsfaglig kompetanse som grunnlag for fastsetting av riktige vilkår for søknaden. Inntrykket fra intervjuene med Fylkesmennene er at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder bruk av vilkår og kvalitetssikring av søknadene. Det pekes i den forbindelse også på at

godt funderte søknader også er viktig for en god gjennomføring av prosjektene.

Ellers virker det som etablering av kontaktutvalg/styringsgruppe eller lignende også kan være en fordel for å sikre god oppfølging og gode resultater av tiltakene. Som eksempel kan nevnes Nordre Land, som er en av de kommunene i Oppland med flest SMIL-tiltak. Kommunen har etablert et kontaktutvalg som deltar aktivt i oppfølgingsarbeidet. Kontaktutvalget består av representanter fra politisk hovedutvalg, kommunal administrasjon, forsøksringen, to bondekvinnelag og alle faglagene i kommunen (kommunen har flere lokallag). Kontaktutvalget innkalles til møter minst 2-3 ganger pr. år. Det er også slik at vanskelige søknader, eller søknader som krever dispensasjon fra vedtatte retningslinjer for tildeling av tilskudd, blir behandlet i kontaktutvalget. At man har et engasjert kontaktutvalg, oppleves som positivt i forhold til resultatene som oppnås gjennom ordningen. Kontaktutvalget har i den forbindelse tatt initiativ til flere kartlegginger og tilretteleggingsprosjekter, bl.a. knyttet til registrering av setre og biologisk mangfold. Disse prosjektene har hatt positiv effekt i forhold til at de har resultert i mange SMIL-søknader. Kontaktutvalget har selv vært aktivt i forhold til å peke ut områder hvor det er aktuelt å foreta registreringer. Et bredt sammensatt kontaktutvalg har også bidratt til å gjøre ordningen bedre kjent blant brukerne fordi medlemmene formidler informasjon tilbake i sine fora. I den forbindelse brukes også media aktivt for å informere og stimulere til å få inn søknader knyttet til prioriterte prosjekter. Videre er det etablert godt samarbeid med museene, som har personer med bygningsmessig kompetanse, og som bistår tilstandsvurdering, prosjekter og kostnadsberegninger knyttet til

restaurering av bygninger. I forbindelse med tildeling av midler til restaurering av bygninger, settes det også av en pott som er forbeholdt oppfølgingsansvar for museene i forhold til det håndverksmessige arbeidet. Samlet sett synes det organisatoriske grepet man har foretatt i Nordre Land å ha en positiv effekt i forhold til å skape engasjement, gode prosjekter og god oppfølging av disse. Økt lokalt engasjement og bedre målretting av midlene er nettopp et av de viktigste formålene med å flytte ordningen til kommunalt nivå. Det er spesielt gode erfaringer med å initiere kartlegging og registreringsprosjekter på prioriterte innsatsområder. Dette er en forutsetning for å få oversikt og skape bevissthet om kvaliteter og utfordring, og bidrar i seg selv til å utløse engasjement for å iverksette tiltak. Ordningen må naturligvis ha et visst omfang for å kunne utløse et slikt engasjement.

Ellers har Fylkesmannen også en løpende oppfølging av bruken av SMIL-midlene i forbindelse med at det er Fylkesmannen som registrerer og legger søknadene inn i fagsystemet. Her rapporteres det om variabel kvalitet på søknader og saksbehandling i kommunene. Fylkesmannen prøver å gi tilbakemeldinger til kommuner der de har merknader til søknader eller vedtak som kommunene har fattet. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag anslo at de årlig hadde merknader til ca. 20 % av søknadene. Her omgjorde også Fylkesmannen i 2007 fire vedtak om tildeling i medhold av Forvaltningsloven. Det hevdes at det er en del søknader som er i grenselandet i forhold til å kunne defineres inn under formålet med forskriften, samt at det også forekommer feil i forhold til utmåling av omfanget av tilskudd. I forhold til det siste trekkes det fram feil beregninger, f.eks. beregning av lengden på gjerder, og feil bruk av enhetspriser. Fylkesmennene har samtaler med kommunene for



til å korrigere kursen når det gjelder behandlingen av saker som kan være problematiske i forhold til forskriften.

Med relevans for oppfølgingsarbeidet, har vi også fått tilbakemeldinger om at det er vanskelig å hente ut statistikk på grunnlag av dataene som legges inn i fagsystemet. Det stilles i den forbindelse også spørsmålstegn med hvorvidt det legges inn data som er relevante i forhold til å følge utviklingen over tid. Det vises f.eks. til at areal ikke registreres, og at det dermed er umulig å få oversikt over hvor store områder med gammel kulturmark som har fått støtte. I forbindelse med den forrige STILK-evalueringen (Brandtzæg & Lønning 2001), ble det pekt på flere forbedringsmuligheter knyttet til fagsystemet man hadde da, f.eks. å få knyttet systemet om mot kartprogram. Enkelte gir nå uttrykk for at systemet man hadde i "STILK-tiden", var bedre enn det man har i dag.



## 8. Virkeområdet for ordningen

I forhold til virkeområdet for ordningen, er et sentralt element at tilskudd etter forskriften skal gis til tiltak som går ut over det som kan forventes som en del av den vanlige jordbruksdriften. Det er viktig at kommunen vurderer hvilke miljøverdier det er naturlig at blir ivaretatt gjennom vanlig drift, og hvilke miljøverdier som omfattes av SMIL-ordningen. I den forbindelse har vi bl.a. vært interessert i å kartlegge hvorvidt det er utarbeidet kriterier for å vurdere hvilke miljøverdier eller tiltak som naturlig blir ivaretatt gjennom vanlig drift. Ut fra casestudiene er inntrykket at dette er variabelt. I forbindelse med spørreundersøkelsen er det 35 % av landbrukskontorene som svarer ja på at de har utarbeidet slike kriterier (jf. Figur 52). Videre er det 48 % som sier at de ikke har noe skriftlig, men at problemstillingene er diskutert, og at man har en praksis. Blant de resterende er det noen som har diskutert problemstillingene, men det er ingen som har etablert noen praksis i forhold til håndteringen av disse problemstillingene. Dette viser at et klart flertall foretar slike vurderinger uten at det er etablert skriftlige retningslinjer som man kan rette seg etter.

Inntrykket fra case-studiene er at de som har kriterier for å vurdere hvilke miljøverdier som omfattes av ordningen, har beskrivelser av hvilke tiltak som er støtteberettiget, og hva slags sats som kan gis i støtte. Selv om det er utarbeidet slike retningslinjer, synes det likevel å

være en del gråsoner som det kan være vanskelig å vurdere. I forbindelse med spørreundersøkelsen er det et klart flertall (61 %) som gir uttrykk for at det er tiltaksområder hvor det kan være vanskelig å vurdere hvorvidt tiltak går ut over det som kan forventes av den vanlige jordbruksdriften. Landbrukskontorene ble i åpne svar bedt om å angi hvilke tiltaksområder dette gjelder. En klassifisering av disse svarene (jf. Figur 54) viser at det i stor grad er tiltak knyttet til gammel kulturmark og gjerding som trekkes fram som problematiske områder. Av alle tiltakene som nevnes, trekkes disse fram i 57 % av tilfellene. Videre er det også en betydelig andel som trekker fram verna og verneverdige bygninger som problematiske områder. At det er tiltak relatert til gammel kulturmark som trekkes fram som problematiske i flest tilfeller, er ikke unaturlig siden det er på dette området det også gjennomføres klart flest tiltak.

Problemstillingene knyttet til gammel kulturmark går på hva som skal defineres som gammel kulturmark. Hvor gjengrodd skal et beite være før det regnes som gammel kulturmark? Når er det istandsetting av gammel kulturmark, og når er det rydding av nytt beite? Slike spørsmål kan også være problematiske i forhold til gjerding. Er det riktig å gi tilskudd til restaurering av gjerder som skyldes dårlig vedlikehold? Hvilke arealer kan det gis tilskudd til å gjerde inn? I forhold til bygninger kan det være problematisk å vurdere hvor verneverdig en bygning er. Hva slags betydning skal bygningens funksjon ha som grunnlag for tideling av støtte? Kan det gis støtte til bygninger som brukes aktivt i driften, eller bygninger som er tatt i bruk som fritidshus? I forhold til hydrotekniske tiltak og andre forurensnings tiltak trekkes det også fram eksempler på områder hvor det kan

diskuteres hvem som skal dekke kostnadene, f.eks. tiltak som omfatter grøfting og forbyggingstiltak langs elver og vassdrag. Når det gjelder tiltak for å fremme tilgjengeligheten i kulturlandskapet, kan det være spørsmål om hvor stor landbrukstilknytning stier skal ha for å kvalifisere til støtte. Her kan det også være spørsmål om hva slags sti-/veistandard man kan tillate støtte til.

Gjennom case-studiene har vi også blitt forelagt noen eksempler på konkrete tiltak som kan karakteriseres som tvilsomme. Dette går bl.a. på tiltak knyttet til tilgjengelighet som kan karakteriseres som kommunale friluftslivstiltak. Det vil si stier med minimal kulturlandskapstilknytning og med tilhørende bygging av gapahuker og fiskebrygger. En kommune hadde brukt SMIL-midler til å gjerde inn en drikkevannskilde etter pålegg fra Mattilsynet. En sak som har fått en del oppmerksomhet, dreier seg om flytting av beitedyr fra rovdyrutsatte områder til nye inngjerda innmarksbeiter. Her ble det bevilget penger til rydding av beite og inngjerding. Her blir det for det første stilt spørsmål ved om det var riktig å bruke SMIL-midler til rydding av den type områder som ble ryddet. Etter det vi har fått opplyst, inngikk både plantefelt og hogstmoden skog i disse områdene. For det andre stilles det spørsmål ved om midler som er forhandlet fram over jordbruksavtalen skal gå til slike tiltak, og om ikke dette er tiltak som bør gå over Miljøverndepartementet sitt budsjett. Det er viktig å være oppmerksom på at dette kun er eksempler som trekkes fram for å illustrere problematikken, og at de ikke på noen måte synes å være representative for forvaltningen av SMIL-midlene generelt sett.

Likevel er det viktig å være oppmerksom på disse utfordringene. I ett av fylkene ble det kommentert at da STILK-ordningen eksisterte, var det kommunene som innstilte saker, de sa ja til mye, og det var Fylkesmannen som måtte si nei. I den forbindelse blir det gitt uttrykk for at en del kommuner fremdeles har vanskelig for å si nei.

I enkelte av kommentarene som er gitt i forbindelse med spørreundersøkelsen, pekes det på at dagens forskrift er altfor rund og derfor fungerer dårlig som hjelpemiddel for behandling og prioritering mellom søknader. Dette bidrar til at systemet blir sårbart siden man i større grad er avhengig av at saksbehandleren har kompetanse på fagområdet for å kunne gjøre de rette vurderingene. Det tas derfor til orde for at et mer detaljert regelverk eller retningslinjer fra SLF eller Fylkesmannen ville ført til mer lik praksis mellom kommunene, og dermed bedre oppfylning av sentrale målsetninger.

Fra fylkesmannsnivå har vi også fått signaler om at dersom enkelte kommuner gir tilskudd som er i grenselandet i forhold til forskriften, så kan det også ha smitteeffekt til andre kommuner. I den forbindelse pekes det på at SMIL-ordningen i noen kommer i økende grad bærer preg av å være et gjerdetilskudd. Det blir et press på kommunen i forhold til å innvilge slike tilskudd: Hvorfor får ikke vi tilskudd til gjerding når bøndene i nabokommunen får? Vi har fått kommentarer med relevans i forhold til dette også fra kommunalt nivå: ”*Alt for mye av pengene går til rydding og gjerdetiltak for å rettferdiggjøre bruken av ”bøndernes penger”, mens de i stedet burde brukes til å sikre og framheve de unike verdiene knyttet til biologisk mangfold i kulturlandskapet.*”

Selv om det er utfordringer knyttet til avgrensning av virkeområdet for ordningen, er det også viktig å være klar over at SMIL-ordningen i mange kommuner stimulerer til gode tiltak, og bidrar til utløse både lokalt engasjement og lokale ressurser. Enkelte vi har snakket med har i den forbindelse også vært bekymret for at de har gitt et for negativt inntrykk av ordningen ut fra at de har vært opptatt av å få fram områder med forbedringspotensiale.





## 9. Kompetanse

Et sentralt formål med overføringen av oppgaver innen landbruksforvaltningen til kommunene er 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. En viktig intensjon har vært å gi økt lokalt handlingsrom slik at tiltak kan settes inn der miljøeffekten er størst. Et sentralt spørsmål i den forbindelse er hvorvidt kommunene har tilstrekkelig kompetanse og/eller kapasitet til å drive en god forvaltning av ordningen, utforme strategier og foreta prioriteringer.

Hvor stor kompetanse kommunene har, henger ofte samme med størrelsen på bemanningen og fagmiljøet. Å styrke kvaliteten på tjenestene gjennom etablering av mer robuste og stabile fagmiljø, har vært ett av de viktigste argumentene for det økte fokuset på interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåinger som vi har opplevd de siste årene (f.eks. Brandtzæg 2001, Brandtzæg & Sanda 2003, Brandtzæg 2004, Bolkesjø & Brandtzæg 2005, Sunde & Brandtzæg 2006 og Brandtzæg & Sanda 2008). Ut fra intervjuene med fylkesmennene er inntrykket at bemanningen på landbrukskontorene over de senere år er redusert betydelig. På spørsmål til landbrukskontoret om størrelsen på bemanningen på landbrukskontoret målt i antall årsverk, er kvartilene som følger:

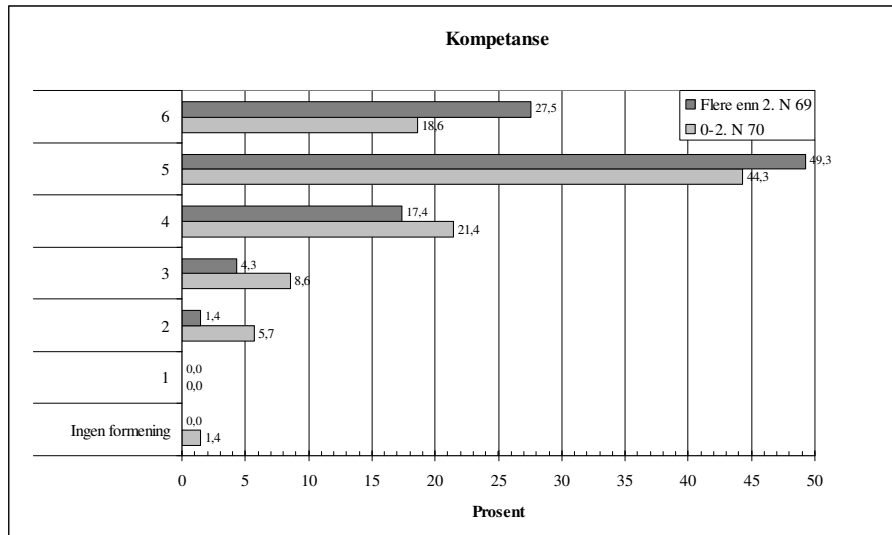
- 25 %: 1 årsverk

- 50 %: 2,02 årsverk
- 75 %: 3,5 årsverk

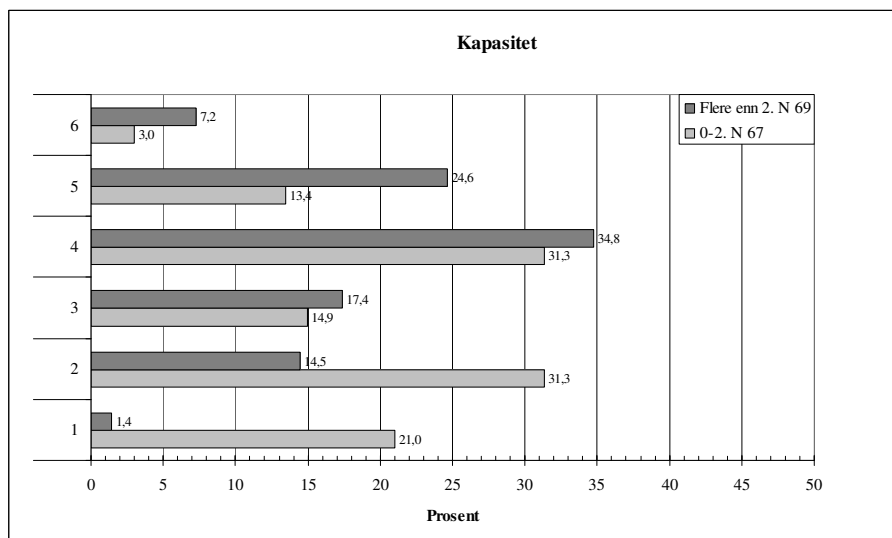
Disse tallene sier blant annet at det er 25 % av kommunene som har fra 0-1 årsverk, og at det er kun 25 % av landbrukskontorene som har mer 3,5 årsverk eller mer. Gjennomsnittlig antall årsverk for landbrukskontorene som har svart, ligger på 2,63, mens median ligger på 2,02. Det vil si at det er enkelte større kontorer som bidrar til å trekke gjennomsnittet opp.

I forbindelse med spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål til landbrukskontorene om i hvilken grad kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å drive en god forvaltning av ordningen, utforme strategier og foreta prioriteringer (jf. Figur 58). På en skala fra 1-6, der 1 er i svært liten grad og 6 er i stor grad, var det 89,4 % som plasserte seg på den øvre delen av skalaen. I gjennomsnitt har landbrukskontorene svart 4,6.

På tilsvarende spørsmål i forhold til kapasitet, var vurderingene mindre positive, og andelen som plasserte seg på den øvre delen av skalaen er redusert til 59,9 %. Gjennomsnittet i forhold til plassering på skalaen fra 1-6, er 3,6. Dette indikerer at kapasiteten oppleves som en vel så stor utfordring som kompetansen. Vi har også sjekket hvorvidt vurderingene av egen kompetanse og kapasitet varierer i forhold til antall årsverk på landbrukskontorene (jf. Figur 15 og Figur 16). Ikke uventet ser vi at det er de minste landbrukskontorene som har de svakeste vurderingene av kommunens kompetanse og kapasitet. Forskjellene i vurderingene er størst i forhold til kapasitet.



Figur 15 Vurdering av i hvilken grad kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å drive en god forvaltning av ordningen, utforme strategier og foreta prioriteringer sett i forhold til antall årsverk på landbrukskontoret. 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad.



Figur 16 Vurdering av i hvilken grad kommunen har tilstrekkelig kapasitet til å drive en god forvaltning av ordningen, utforme strategier og foreta prioriteringer sett i forhold til antall årsverk på landbrukskontoret. 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad.

Selv om kompetansen og kapasiteten til å drive en god forvaltning av SMIL-ordningen samlet sett er høyere i kommuner med store landbrukskontor enn i de med små, er det viktig å være oppmerksom på det også er en betydelig andel av de mindre kontorene som vurderer sin kompetanse som høy. Dette bekreftes også gjennom casestudiene. Fylkesmennene peker også på eksempler på små kommuner som forvalter SMIL-ordningen på en svært god måte. I den forbindelse blir det imidlertid understreket at forvaltningen i små kommuner blir svært personavhengig og sårbar i forhold til skifte av bemanning.

Mangel på kompetanse i egen organisasjon kan også kompenseres gjennom samarbeid med andre kompetansemiljøer. Spørreundersøkelsen viser at det til en viss grad foregår slikt samarbeid (jf. Figur 60). På en skala fra 1-6, der 1 er ikke i det hele tatt og 6 er i svært stor grad, er det 56 % som ligger på den øvre halvdelen av skalaen når det gjelder grad av samarbeid. Gjennomsnittet i forhold til plassering på skalaen ligger på 3,7. Dette viser at det er potensial for økt samarbeid i mange kommuner.

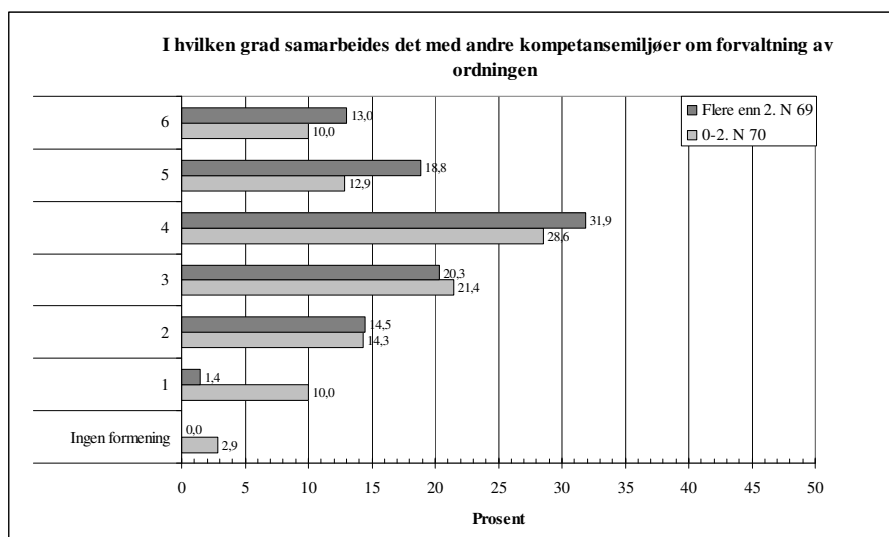
De viktigste samarbeidspartnerne som trekkes fram er Fylkesmannen og fylkeskommunen. Gjennom casestudiene er inntrykket at Fylkesmannen jevnlig arrangerer kurs og samlinger for kommunene i sine fylker, og bistår med spørsmål som kommunene måtte ha. Vi har også sett eksempler på at det har vært arrangert studieturer hvor man har studert forvaltning av kulturlandskap og fellesgoder andre steder, også utenfor landets grenser. Formålet med dette har vært å øke forståelsen og heve kunnskapene og motivasjonen for slikt arbeid.

Fylkeskommunen bidrar i en del fylker til arbeid med verna og verneverdige bygninger, men det er variabelt hvor stor kapasitet fylkekommunen har i forhold til å delta. Ellers ser vi at det til en viss grad trekkes fram samarbeid med andre avdelinger i egen kommune, andre landbrukskontor, forsøksringen, museer, universitet/høgskole/forskningsmiljø, private konsulenter og bygg- og anlegg. Det er en del som har inngått samarbeid med private konsulenter og tømrere med spesialkompetanse på verna og verneverdige bygninger. Sammen med museene spiller disse gjerne en viktig rolle i forhold til prosjektering og oppfølging av tiltakene. Forsøksringene er ofte en viktig bidragsyter knyttet til ulike typer prosjekter, f.eks. i forhold til gammel kulturmark, biologisk mangfold og forurensning.

Selv om samarbeid med andre kompetansemiljøer er viktig for å skape engasjement og kompensere for manglende kompetanse i egen organisasjon, ser det ikke ut som det er kommuner med størst behov for samarbeid som samarbeider mest. Figur 17 viser at det er kommunene med de største landbrukskontorene som har størst samarbeid. Dette kan tyde på at mangel på kompetanse og kapasitet i egen organisasjon, også kan være til hinder for å trekke veksler på andres kompetanse.

Gjennom casestudiene har vi i den forbindelse også inntrykk av det er enkelte tiltak som kan være kostbare og krevende å planlegge, spesielt på forurensningssiden. I en av kommunene ble det i den forbindelse pekt på at det hadde vært snakk om å bygge en fangdam, men at det var ingen i området som hadde erfaring med dette fra tidligere. Å bygge opp kompetanse på slike tiltak vil være vanskelig for kommunene

enkeltvis. I forbindelse med innføringen av EUs vanddirektiv er det også en del som har pekt på at det kan være behov for å styrke innsatsen på forurensningssiden.



**Figur 17** I hvilken grad det samarbeides med andre kompetansemiljøer om forvaltning av ordningen. 1 er i ikke i det hele tatt og 6 er i svært stor grad.

Større restaureringsprosjekter knyttet til verna og verneverdige bygninger blir karakterisert som komplekse både i forhold til planlegging, finansiering og gjennomføring. I en av casekommunene som har, og har hatt mange, slike restaureringssaker, blir det pekt på at større prosjekter gjerne finansieres både med midler fra SMIL-, Kulturminnefondet og fylkeskommunen. Mange aktører gjør prosjektene kompliserte, og det antydes at det kunne vært en fordel om Kulturminnefondet også hadde hatt en ansvar for bruken av SMIL-midlene i de store prosjektene. En annens sak som trekkes fram i forbindelse med kapasitet knyttet til slike prosjekter, er at mange av prosjektene ikke gjennomføres i henhold til den treårige fristen, som da

blir forlenget i to år. I og med at det innvilges et betydelig antall saker hvert år, blir det etter hvert et stort antall saker som skal følges opp, og som vil kreve økt kapasitet.





# 10. Helhetlige tiltak

I forbindelse med tidligere evalueringer av kulturlandskapstiltak<sup>5</sup>, har det blitt pekt på at en av de største utfordringene knyttet til kulturlandskapstiltakene, er å samordne tiltak og midler til helhetlige prosjekter over større sammenhengende områder. Små spredte tiltak vil lett kunne framstå som en ”dråpe i havet”. En kombinasjon av ulike tiltak i et område kan bidra til å forsterke effekten av hvert enkelt tiltak og gi muligheter for gode helhetsløsninger.

Ett av virkemidlene for å fremme helhetlige tiltak er å få i gang planleggings- og tilretteleggingstiltak. Spørreundersøkelsen viser at det er en relativt stor andel av landbrukskontorene som ikke i det hele tatt eller mindre grad gir støtte til slike tiltak (jf. Figur 62). Hele 22 % svarer at de ikke gir støtte til slike tiltak i de hele tatt. Samlet sett synes det heller ikke å ha blitt økt fokus på utvikling og støtte til større helhetlige prosjekter etter at SMIL-ordningen ble kommunal (jf. Figur 63). På en skala fra 1-6, der 1 er i mye mindre grad og 6 er i mye større grad, ligger hovedtyngden av besvarelsene litt under midten på skalaen (gjennomsnitt 3,4). Situasjonen synes å være omtrent den samme knyttet til spørsmålet om i hvilken grad det har blitt mer eller mindre fokus på å se miljø- og kulturlandskapstiltak i sammenheng med

---

<sup>5</sup> Brandtzæg, B.A. & Lønning, D.J. 2001. Spesielle tiltak i jordbrukets kulturlandskap (STILK). Evaluering av tilskuddsordningen. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr 188 2001.

overordna planer og strategier i kommunen etter at SMIL-ordningen ble kommunal (jf. Figur 64).

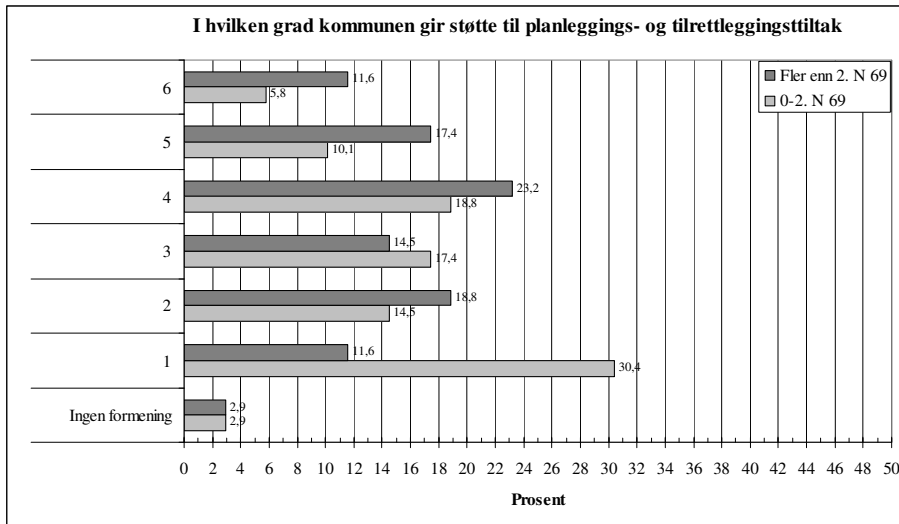
Casestudiene understøtter inntrykkene fra spørreundersøkelsen. Planleggings- og tilretteleggingstiltakene tilsvarer i dag områdetiltakene som man hadde tidligere. Vi har her fått tilbakemeldinger om at det var flere områdetiltak når dette var en egen ordning. Inntrykket er at planleggings- og tilretteleggingstiltak kan være krevende å få i gang, og forutsetter gjerne at kommunene eller andre tar et initiativ, noe ikke alle kommunene føler de har kapasitet til. Erfaringene tilsier at gode planleggings- og tilretteleggingstiltak forutsetter at man har gode prosjektledere som kan drive fram og følge opp prosjektet.

Det finnes likevel en del eksempler på slike prosjekter. I Rogaland er det spesielt prosjekter og tiltak knyttet til kystlynghei og forurensning som har rommet større prosjekter som omfatter sammenhengende områder over eiendomsgrenser og kommunegrenser. Flere av disse prosjektene innebærer kartlegginger av naturtyper for å identifisere de mest verneverdige områdene. Eksempelvis er det gjort en slik kartlegging på Jæren uten at tiltak knyttet til bevaring er prioritert spesielt høyt. Også på Haugalandet har det vært samarbeidet om kartlegging av kystlynghei og biologisk mangfold for å sikre at kommunene er synkronisert med tanke på verdiklassifisering av områdene (noe som også er et poeng i forhold til å senere tilskudd fra RMP). Det var Haugaland Forsøksring som organiserte dette arbeidet, og som søkte midler fra SMIL for å leie inn kompetanse fra Universitetet i Bergen.

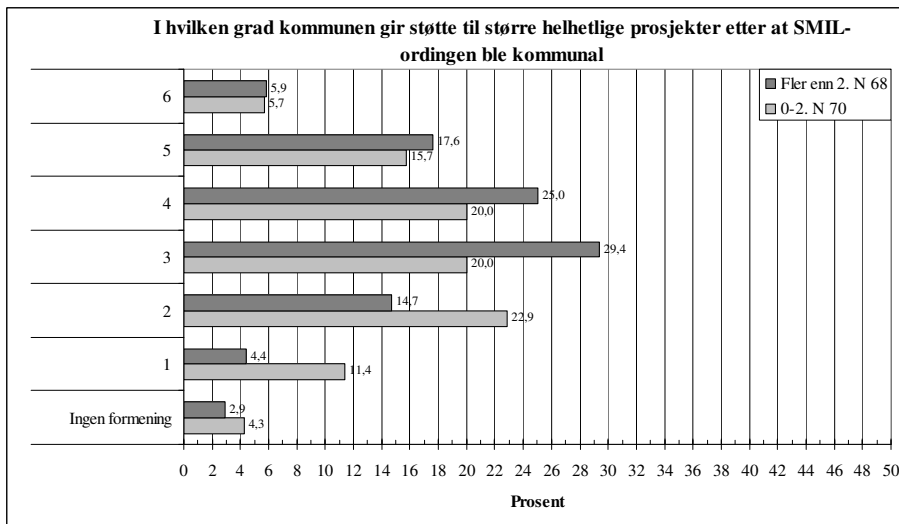
Ellers er det i Rogaland etablert en del bekkelag med støtte fra SMIL-midler som samarbeider om forurensningstiltak.

I Oppland har det også blitt gjennomført planleggings- og tilretteleggingsprosjekter knyttet til forurensningstiltak og stølsprosjekter. I Nord-Trøndelag blir det referert til 3 større planleggings og tilretteleggingsprosjekter hvor landbruksforumene i kommunene stod som søkere, og hvor man hadde deltidsansatt prosjektleder på disse prosjektene. Formålet var å foreta registreringer, planlegge aktiviteter og informere om muligheten, bl.a. gjennom seminarer.

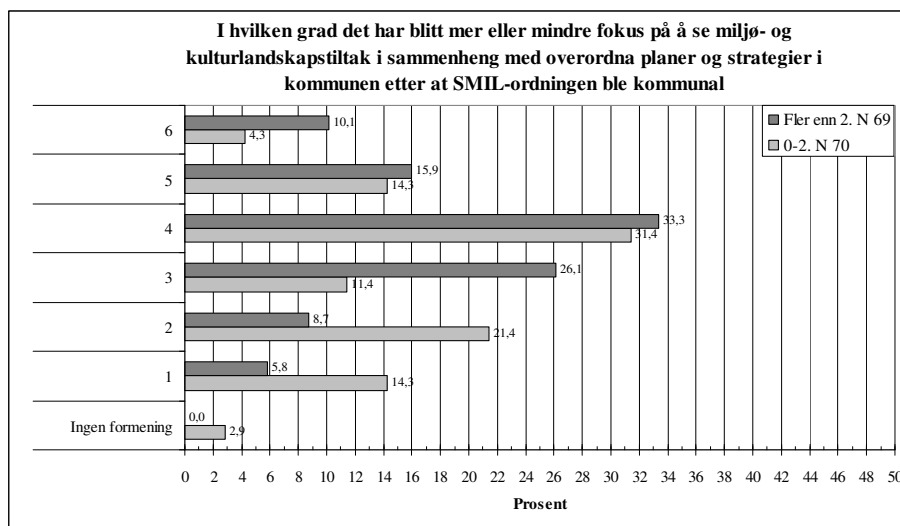
Helhetsinntrykket er at fokuset på slike prosjekter ikke har blitt større etter SMIL-midlene ble flyttet på kommunalt nivå. Vi finner imidlertid markante forskjeller i forhold til størrelsen på landbrukskontorene også her. Kommuner med større kontor har jevnt over større fokus på planleggings- og tilretteleggingsprosjekter og helhetlige tiltak (jf. Figur 18-Figur 20). Blant disse kommunene er det også et flertall som mener at det i større grad har blitt mer fokus på å se miljø- og kulturlandskapstiltak i sammenheng med overordna planer og strategier i kommunen etter at SMIL-ordningen ble kommunal.



Figur 18 I hvilken grad kommunen gir støtte til planleggings- og tilretteleggingstiltak sett i forhold til antall årsverk på landbrukskontoret. 1 er ikke i det hele tatt og 6 er i svært stor grad.



Figur 19 I hvilken grad kommunen gir støtte til større helhetlige prosjekter etter at SMIL-ordningen ble kommunal, sett i forhold til antall årsverk på landbrukskontoret. 1 er ikke i det hele tatt og 6 er i svært stor grad.



Figur 20 I hvilken grad det har blitt mer eller mindre fokus på å se miljø- og kulturlandskapstiltak i sammenheng med overordna planer og strategier i kommunen etter at SMIL-ordningen ble kommunal, sett i forhold til antall årsverk på landbrukskontoret. 1 er ikke i det hele tatt og 6 er i svært stor grad.

Ellers er det også interessant å merke seg at ca. 70 % av landbrukskontorene som har svart på spørreundersøkelsen, uttrykker at de er enige i påstanden om at man har fått en bedre målretting av ordningen ut fra lokale utfordringer og behov. Dette kan virke vanskelig å forstå ut fra de resultatene som er presentert i det foregående, men erfaringer fra casestudiene kan bidra til å forklare sammenhengen. I Nord-Trøndelag og Rogaland blir det f.eks. pekt på at det var flere område-tiltak da dette var en egen ordning. Samtidig som det gjennom SMIL-ordningen har blitt færre tiltak som har fokus på helhetlige områder, sies at en del av tiltakene har blitt mer resultatorienterte og ikke så ”spinkle” som tidligere. Selv om det er en del kommuner som ikke har fokus på planleggings- og tilretteleggingstiltak for større sammenhengende områder, kan det likevel legges økt vekt på å få gode effekter

av de tiltakene som gjennomføres. Gjennom case-kommunene har vi sett eksempler på kommuner med gode tiltaksstrategier, og som har fått et engasjement rundt arbeidet, gjennomfører gode og funderte tiltak. Her har vi også tidligere sett at gode koblinger mellom RMP og SMIL kan bidra til mer målrettete og resultatorienterte tiltak. Et eksempel på det er setertilskuddet som er innført i Nord-Trøndelag (jf. kap. 6.4).

Når det gjelder behovet for å avgrense innsatsen til prioriterte geografiske områder for få effekt av ordningen, synes landbrukskontorene å være delte i synet på dette (jf. Figur 89). Det er en langt større andel som mener at en tematisk prioritering i seg selv bidrar til at midlene kanaliseres til områder hvor utfordringene og behovene for tiltak er størst (jf. Figur 90). Landbruksorganisasjonene er også skeptiske til at noen i utgangspunktet skal være utelukket fra å få tilskudd fra ordningen. Gjennom casestudiene har vi sett at kartleggings- og registreringsprosjekter i utvalgte områder kan bidra til å skape bedre oversikt, mer kunnskap og engasjement i forhold til kvalitetene i områdene. Dette etterfølges gjerne med et økt antall SMIL-søknader fra disse områdene. Slike positive tiltak kan være å foretrekke med tanke på å få mer helhetlig effekt av tiltakene, enn at man gjennom tiltaksstrategiene peker ut prioriterte og ikke prioriterte områder for SMIL-tiltak. I den forbindelse er det verdt å merke seg at over 60 % av kommunene uttrykker større enighet enn uenighet i påstanden om at det er behov for bedre oversikt over kvaliteter, verdier og utfordringer for å være sikker på at prioriteringene som foretas, er riktige, og gir best mulig miljøeffekter (jf. Figur 92). Å få i gang slike

tiltak forutsetter imidlertid et visst engasjement fra kommunene i forhold til å informere og initiere slike prosjekter.





# 11. Søknadsgrupper

I og med at SMIL-ordningen åpner for at søkere som ikke er berettiget produksjonstilskudd i jordbruket, kan motta tilskudd (jf. kap. 3.7), har vi forsøkt å se nærmere på hvilke typer jordbruksforetak og søknadsgrupper/målgrupper for ordningen som mottar støtte.

Selv om forskriften åpner for andre søkere enn de som er berettiget produksjonstilskudd, er inntrykket fra casestudiene at søkere som er berettiget produksjonstilskudd, prioriteres foran andre søkere. Enkelte kommuner har også nedfelt dette i sine tiltaksstrategier eller overordnede retningslinjer. Siden SMIL-midlene er framforhandlet over jordbruksavtalen, er faglagene opptatt av at midlene går til aktive bønder. Inntrykkene fra caseundersøkelsene bekreftes også av spørreundersøkelsen.

Figur 65-Figur 68 viser hvor stor andel av SMIL-midlene som gikk til følgende grupper i 2007:

- Bønder som mottar produksjonstilskudd
- Eiere av landbrukseiendom som ikke mottar produksjonstilskudd
- Ulike lag som grunneierlag, beitelag, bekkelag m.fl.
- Lag, foreninger og organisasjoner uten landbrukstilknytning

Det er bønder som mottar produksjonstilskudd, som naturlig nok får den klart største andelen av midlene. 9,2 % av landbrukskontorene

som oppgir at alle midlene for 2007 ble gitt til søkere som var mottakere av produksjonstilskudd. 64,5 % oppga at 70 % eller mer av midlene gikk til søkere som var berettiget produksjonstilskudd.

Når det gjelder eiere av landbrukseiendom som ikke mottar produksjonstilskudd, var det 27 % av kontorene som ikke ga støtte til denne gruppen i 2007. 57 % oppga at de ga 1-29 % av midlene til disse søkerne. Det var en noe mindre andel som ga støtte til ulike lag som grunneierlag, beitelag og bekkelag m.fl. 37 % gav i ikke støtte til slik lag i det hele tatt. Enda mindre støtte ble gitt til lag, foreninger og organisasjoner uten landbrukstilknytning. Hele 62 % oppga at de ikke hadde gitt støtte til slike lag og foreninger. 20 % av landbrukskontorene hadde gitt fra 1-9 % av midlene til slike lag og foreninger i 2007.

Vi ser altså at en stor andel av midlene går til søkere som er berettiget produksjonstilskudd. En svært liten andel går til lag og foreninger uten landbrukstilknytning. I den forbindelse er det også 70 % av landbrukskontorene som er enige i at mottakere av produksjonstilskudd prioriteres framfor andre brukere (jf. Figur 72). Samtidig er det få som kun gir SMIL-midler til mottakere av produksjonstilskudd (jf. Figur 74). Gjennom case-studiene var det enkelte som ga uttrykk for at man også prioriterte søkere på landbrukseiendommer som ikke er berettiget produksjonstilskudd der området hadde status som spesielt verdifullt kulturlandskap. En kommune ga støtte til restaurering av bygninger på eiendommer på landbrukseiendom uten produksjonstilskudd der bygningene er godt synlige og/eller har stor betydning for allmennheten. Ellers er inntrykket at tilskudd til slike områder blir gitt i

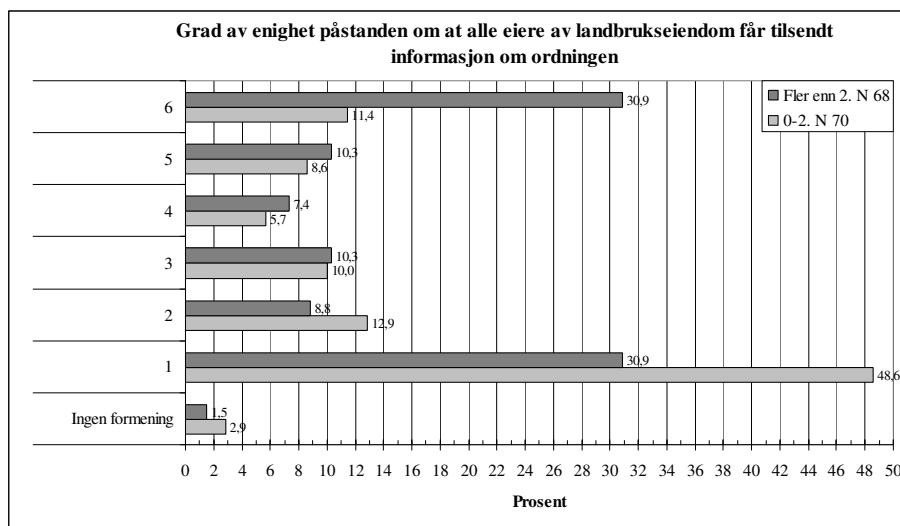
forbindelse med rydding av stier og tilrettlegging for økt tilgjengelighet, der tiltakene gjerne går på tvers av eiendomsgrenser.

Inntrykket fra casestudiene er for øvrig at det i liten grad arbeides med å informere om SMIL-ordningen overfor bestemte målgrupper. Noen av casekommunene sa at de hvert år sender ut informasjon om ordningen til alle som er registrert med landbrukseiendom, dvs. at eiere av landbrukseiendommer som ikke er berettiget produksjonstilskudd, også får informasjon om ordningen. Gjennom case-studiene fikk vi ikke inntrykk av det ble gitt spesiell informasjon til lag og foreninger. Samtidig fikk vi tilbakemeldinger fra kontor som sender ut informasjon til alle eiere av landbrukseiendom, at mange aktuelle foreninger, som beitelag, grunneierlag, grendelag, bekkelag, historielag o.l., nå gjennom den informasjonen som sendes ut. Flesteparten av disse lagene og foreningene har som oftest god representasjon av bønder og eiere av landbrukseiendommer.

Spørreundersøkelsen viser at det langt fra er alle landbrukskontor som sender ut informasjon til alle eiere av landbrukseiendommer. 40 % av landbrukskontorene sier seg helt uenig i en påstand om at alle eiere av alle landbrukseiendommer får slik informasjon (jf. Figur 76). Kun 21 % sier seg helt enig. Derimot er det betydelig større andel (52,5 %) som sier seg helt enig i at det hvert år blir satt inn annonse i avisa om søknadsfrister og hvem som kan søke om SMIL-midler (jf. Figur 77). Blant dem som ikke sender ut informasjon til alle eiere av landbrukseiendommer er det imidlertid 60 % som sier at de hvert år annonserer i avisa. Blant dem som ikke setter inn annonse av avisa, er det 46 % som ikke sender ut informasjon til alle eiere av landbrukseiendommer

direkte. Sånn sett virker det som disse informasjonsformene utfyller hverandre. Det er også 10-11 % som gir klart uttrykk for at de informerer på begge måtene, samtidig som det er en tilsvarende andel som gir klart uttrykk for at de verken sender ut informasjon eller annonserer i avisa. I hvilken grad det informeres, ser altså ut til å variere betydelig mellom kommunene. Noen av de mest aktive case-kommunene gav også uttrykk for at de brukte media aktivt for å synliggjøre gode SMIL-tiltak og skape interesse for ordningen på den måten. Ellers finner vi ingen sammenheng med antall årsverk på landbrukskontorene og hvorvidt landbrukskontorene annonserer ordningen i avisa. Derimot er det en betydelig større andel av de større landbrukskontorene som sender ut informasjon til alle eiere av landbrukseiendom. Informasjonen synes med andre ord å være bedre i kommuner med større landbrukskontor.

Et av de viktigste formålene med å legge ordningen på kommunalt nivå, var å skape økt engasjement for kulturlandskap og miljøtiltak på lokalt nivå. Samlet sett er det 72 % av landbrukskontorene som uttrykker at de er enige i påstanden om at ordningen har resultert i økt engasjement for tiltak knyttet til kulturlandskapet og forurensning innenfor landbruket (jf. Figur 69). Tilsvarende andel er betydelig lavere (37,3 %) i forhold til synet på hvorvidt man har oppnådd de samme effektene utenfor landbruket (jf. Figur 70).



**Figur 21** Grad av enighet i påstanden om at alle eiere av landbrukseiendom får tilsendt informasjon om ordningen sett i forhold til antall årsverk på landbrukskontorene. 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Gjennom case-studiene har vi også fått tilbakemeldinger om at kommunene kan gjøre en bedre jobb i forhold til å informere om ordningen. I tilknytning til dette, blir det også pekt på at de som har søkt tidligere, ofte søker igjen. At en nabo eller annen bekjent har søkt om SMIL-midler tidligere og vet om muligheten, kan ha stor betydning for informasjonsspredningen om ordningen. Enkelte har også gitt tilbakemeldinger om at de ikke har kapasitet til å gå aktivt ut og informere om ordningen, og at det er såpass lite midler at det ikke er behov for å få flere til å søke. Noen kommuner har også innført tak på hvor mye støtte en enkelt søker kan få utebetalt av SMIL-midler over et gitt tidsrom, f.eks. tre år, for å hindre at ”superbrukere” stikker av med en for stor andel av potten.

Samlet sett synes det imidlertid å være et udekket informasjonsbehov. Det er en relativt stor andel (62 %) av landbrukskontorene som uttrykker enighet i påstanden om at det er behov for mer informasjon om ordningen for å gjøre en bedre kjent blant potensielle brukere. Her er det ikke nevneverdige forskjeller mellom små og store landbrukskontor.

## 12. Økonomiske rammer

Budsjettrammen for SMIL-ordningen var på 130 mill kroner i 2008 og 125 mill kroner i 2009. De økonomiske rammene vil ha betydning for omfanget av tiltak som kan støttes og hvilke miljøresultater man oppnår. Vi har tidligere sett at den økonomisk rammen i gjennomsnitt gir lite penger pr. kommune (jf. kap. 5).

I spørreundersøkelsen er det 78 % av kommunene som gir uttrykk for at det er for lite penger i forhold til søknadsmengden (jf. Figur 78). Samtidig er det også en stor andel (60 %) som sier at det er få søknader som får avslag. Dette kan tyde på at søknadsomfanget i mange kommuner ikke er betydelig større enn de midlene man har til rådighet.

Samtidig har vi gjennom casestudiene også fått tilbakemelding om at det er enkelte kommuner som har innført tak på hvor mye støtte som kan gis til enkelttiltak eller til en enkelt søker over viss periode. Formålet med dette er nettopp å få midlene til å dekke flest mulig tiltak og flere støtteberettigete. Spørreundersøkelsen tyder på at det er en betydelig andel av kommunene som har en lignende praksis. 65 % av landbrukskontorene uttrykker enighet i påstanden om at de økonomiske rammene er for små i forhold til søknadsomfanget, og at det derfor blir lite midler til hvert enkelt tiltak (jf. Figur 80).

I den grad de økonomiske rammene er for små, er det 65 % som er enig i at det blir foretatt en aktiv prioritering av de tiltakene som er best i tråd med vedtatte tiltaksstrategier (jf. Figur 81). Det er et flertall som ser ut til å kombinere disse strategiene (56 %), av de resterende er det er flertall som sier at de foretar en aktiv prioritering framfor å dele ut litt til hvert tiltak. Det er også noen kommuner som ikke benytter noen av disse strategiene.

Gjennom case-studiene har vi inntrykk av at prioriteringene til en viss grad foregår før det blir utarbeidet søknader. Potensielle søkere tar gjerne kontakt med landbrukskontoret før de går i gang med prosessen, og får da signaler om tiltaket kan være aktuelt å søke på eller ikke. Vi har i den forbindelse også inntrykk av at det kan være variabelt hvor stor betydning tiltaksstrategiene har i forhold til prioritering av søknadene. Dersom søknaden ligger innenfor forskriften, kan kvaliteten og gjennomførbarheten av prosjektet være vel så viktig som hva slags type tiltak det gjelder.

Ellers har vi gjennom case-studiene fått tilbakemelding om at dersom potten hadde vært større, ville det vært aktuelt å legge økt vekt på andre tiltaksområder, f.eks. forurensning, enn det som er tilfellet i dag. Dette har naturligvis sammenheng med hvilke utfordringer den enkelte kommune står overfor. Noen peker på at innføringen av EUs vann-direktiv kan medføre behov for økt fokus på forurensingstiltak gjennom SMIL eller andre ordninger.

I forhold til omfanget av midler som kanaliseres gjennom ordningen, er det også noen som peker på at administrasjonen og forvaltningen av



ordningen er overdimensjonert, og at midlene i en del kommuner er for små til å kunne stimulere til den store debatten og brede engasjementet rundt kulturlandskaps- og forurensningstiltak. Videre gir et flertall av landbrukskontorene uttrykk for at det er behov for mer effektive forvaltningsrutiner for å frigjøre tid til oppfølging av brukerne av ordningen (jf. Figur 86). Her har vi blant annet fått tilbakemeldinger om at det på hver søknad må etableres en sak i kommunens saksbehandlersystem, og at det ikke er noen standardiserte prosedyrer for søknadsbehandling. Omtrent halvparten uttrykker at de er enige i påstanden om at elektroniske søknadsskjema ville forenklet saksbehandling betydelig. Registreringen av innvilgede søknader i fagsystem som foretas av Fylkesmannen, virker også unødvendig tungvinn fordi rekkefølgen på rubrikkene i søknadsskjemaet ikke samsvarer med rekkefølgen på rubrikkene i fagsystemet. Dette innebærer at man hele tiden må drive å bla seg fram og tilbake for å få registrert de opplysningene man skal.

I forbindelse med at rammen for SMIL-ordningen i en del kommuner oppleves som for begrenset til å skape det store engasjementet, synes det også å være en utfordring å se SMIL-ordningen som en del av en større helhetlig utviklingsstrategi. Her er det muligheter for å koble seg til nasjonale programmer og spille på lag med andre virkemidler som forvaltes av ulike aktører, f.eks. kommunen selv, Fylkesmannen, fylkeskommunen, Kulturminnefondet, Innovasjon Norge, Norsk kulturarv, UNI-stiftelsen og andre. Det er 59 % av landbrukskontorene som gir uttrykk for at det er behov for bedre samkjøring og koordinering av SMIL-ordningen med andre virkemidler knyttet til kulturlandskaps-

forvaltning (Figur 88). Dette kan imidlertid gå på både et lokalt og et mer overordnet nivå.

Samtidig er det kommuner som jobber aktivt i forhold til involvering og deltakelse, og som får gjennomført mange gode tiltak. I den forbindelse blir det også gjennom case-studiene pekt på det faktum at Fylkesmannen skal foreta en aktivitetsfremmende fordeling av midler mellom kommunene. Dette kan på sikt føre til at kommunene med de mest aktive og kompetente landbrukskontorene får en større andel av midlene. Faglagene uttrykker bekymring i forhold til dette, fordi det kan bidra til at bønder som er lokalisert i kommuner med et aktivt landbrukskontor, får lettere tilgang til SMIL- midler enn i kommuner hvor kapasiteten er mindre. Marginaliserte kommuner kan således bli ytterligere marginalisert. Det er ikke dermed gitt at det er kommunene med de største landbrukskontorene som har de største utfordringene knyttet til kulturlandskap og miljø. En løsning på disse utfordringene kan være å få flere interkommunale landbrukskontor eller løfte ordningen tilbake på fylkesnivå. Det er i den forbindelse verdt å merke seg at det er noen av landbrukskontorene (12,1 %) som mener at forvaltningen av SMIL-ordningen bør ligge på fylkesnivå for å sikre en best mulig forvaltning av ordningen (Figur 96). Tilsvarende andel for NMSK-ordningen er 21,7 %. Samtidig er det en kjensgjerning at SMIL-ordningen i dag har et omfang som gjør at det blir svært lite midler til rådighet dersom potten skal fordeles noenlunde likt på alle landets kommuner. Det kan også stilles spørsmål ved effekten av å ha en rekke små enkelttiltak spredt rundt på mange kommuner. At en større andel av midlene går til kommuner som skaper engasjement og har gode

strategier for bruken av midlene, øker mulighetene for at kvaliteten og effekten av de tiltak som gjennomføres, blir bedre.



# 13. utfordringer og aktuelle tiltak

SMIL-ordningen ble etablert på kommunalt nivå i 2004, og et sentralt formål var 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. En viktig intensjon med utforming av ny forskrift for spesielle miljøtiltak i jordbruket har vært å gi økt lokalt handlingsrom slik at tiltak kan settes inn der miljøeffekten er størst.

Budsjettrammen for SMIL-ordningen har blitt redusert fra 140 millioner i 2006 til 125 millioner i 2009. En vesentlig del av midlene går til kulturlandskapstiltak, først og fremst tiltak knyttet til gammel kulturmark og verna og verneverdige bygninger. Rundt 15 % av midlene går til forurensningstiltak, og en vesentlig del av dette omfatter hydrotekniske anlegg, slik som åpning av kanaler og avløp, rensking av bekker o.l. for å hindre avrenning og erosjon.

For å sikre en målrettet bruk av ordningen på kommunalt nivå, skal kommunens prioritering av midler til ulike formål innenfor jord- og skogbruk baseres på flerårige tiltaksstrategier. De aller fleste kommunene har slike strategier, men disse varierer i omfang, innhold og kvalitet. Strategiene er stort sett utarbeidet i samarbeid med lokale

faglag. Det er få kommuner som har andre interessenter involvert. Det er imidlertid en del kommuner som har etablert landbruksforum, ressursgruppe eller kontaktutvalg, som bl.a. har ansvar for oppfølging av SMIL-midlene. Slike grupper synes å være et positivt tiltak for skape engasjement, spre informasjon og følge opp ordningen. For kommuner som i dag har liten aktivitet knyttet opp mot SMIL-ordningen, men som ønsker å øke innsatsen i forhold til dette, kan et aktuelt tiltak være å etablere slike grupper.

I forhold til kulturlandskap er det gjengroing som oppleves som den største utfordringen. Dette gjenspeiles også i tiltakene, hvor det er tiltak knyttet til gammel kulturmark som er i klar dominans. Over halvparten av kommunene er av den oppfatning at fellestiltak for større sammenhengende områder bør prioriteres mer. Det er således en utfordring å få etablert planleggings- og tilretteleggingsprosjekter som dekker større områder. Slike prosjekter kan være tunge å initiere og gjennomføre, og forutsetter at man har en kompetent og engasjert prosjektledelse. En god del kommuner gir også uttrykk for at det er behov for bedre oversikt over miljøutfordringene. Når det gjelder prioritering av innsatsområder, foretrekker landbrukskontorene tematiske prioriteringer framfor geografiske. Tydelige tematiske prioriteringer kan i seg selv bidra til å konsentrere innsatsen til områder der utfordringene er størst. Større bruk av planleggings- og tilretteleggingstiltak kan også bidra til å kanalisere oppmerksomheten mot områder med bestemte utfordringer. I tillegg kan slike tiltak bidra til å øke kompetansen om og interessen for miljø- og kulturlandskapstiltak. Det er flere eksempler på økt aktivitet i kjølvannet av planleggings- og tilretteleggingstiltak.

At det utarbeides felles tiltaksstrategier for SMIL og NMSK, og at midlene tildeles kommunene som én felles pott, synes å ha liten effekt i forhold til å skape økt lokalpolitisk engasjement og bedre målretting og effektivisering av statlig virkemiddelbruk. Fordelingen av midlene synes i stor grad å være i tråd med historiske fordelinger, eller fordelinger fastsatt av Fylkesmannen. Det er en utfordring at det er knyttet ulike formål og forskjellige forvaltningskulturer til disse ordningene. SMIL-ordningen forvaltes som en søknadsbasert ordning, mens NMSK-ordningen forvaltes som en rettighetsbasert. NMSK omfatter i stor grad midler knyttet til planting og rydding av skog. Det blir derfor vanskelig å diskutere disse ordningene på tvers. Å ha disse ordningene i en felles pott blir av mange sett på som en større ulempe enn en fordel. Det som blir trekt fram som en fordel, er at det er mulig å fordele penger mellom ordningene på slutten av året, når man ser hvor mye midler som er igjen. I den grad denne fleksibiliteten bidrar til å tilføre SMIL-ordningen ekstra midler, kan dette oppleves positivt fra et SMIL-synspunkt. Rammene blir imidlertid uforutsigbare, og man har eksempler på at et stort antall søknader innvilges på høsten like før fristen om innrapportering går ut. Kommunene synes å være relativt delt i spørsmålet om SMIL- og NMSK-midlene bør tildeles kommunene som én felles pott. Dersom NMSK-ordningen hadde vært en søknadsbasert ordning med større vekt på miljøtiltak i skog enn det som synes å være tilfellet i dag, hadde det vært mer realistisk og interessant å diskutere miljøtiltak på tvers av jord- og skogforvaltningen.

I spørsmålet om koordinering med andre planer og strategier, synes det å være tette kobling mot RMP, men mange kommuner og fylker har betydelig forbedringspotensial også her. Vi har sett eksempler på gode koblinger mellom SMIL og RMP, der disse ordningene spiller på lag og understøtter hverandre i forhold til å nå felles mål. Dette gjelder både i forhold til gammel kulturmark, seterdrift og forurensingstiltak. Slike koblinger bidrar til at SMIL-tiltakene blir mer mål- og resultat-orienterte. I forbindelse med at fylker og kommuner nå skal rullere sine regionale miljøprogrammer og kommunale tiltaksstrategier, vil det være viktig å fokusere på å ha en god kobling mellom disse prosessene. Fra case-fylkene har vi også fått tilbakemeldinger om at man i forbindelse med den pågående rulleringen har lagt vekt på å få til en tettere koordinering enn det man har hatt den første fireårsperioden.

Det varierer hvor tett oppfølging kommunene har av ordningen. 55 % av landbrukskontorene ruller tiltaksstrategiene hver 4. år. En stor andel av de øvrige har hyppigere rullering. Å etablere et forum for både utarbeidelse av tiltaksstrategier og oppfølging av disse, synes å være positivt for interesse og engasjement for miljø- og kulturlandskaps-tiltak, og dermed også måloppnåelsen. Engasjement og oppslutning er også viktig for å initiere mer helhetlige kartleggings- og tilretteleggings-prosjekter.

Fylkesmennene har løpende oppfølging av bruken av SMIL-midlene i forbindelse med at det er Fylkesmannen som registrerer og legger søknader inn i fagsystemet. Det sies at kvaliteten på søknadene og behandlingen av disse i kommunene er variabel, men at det gis tilbakemeldinger til kommunene om ting som skal forbedres. Fylkes-



mannen arrangerer også kurs og informasjonsmøter for grupper av kommuner hvor aktuelle temaer tas opp. Det blir i den forbindelse også pekt på at det er en utfordring at mange landbrukskontor har blitt nedbemannet de senere årene. I en del kommuner er således manglende kapasitet og kompetanse en utfordring.

For bedre å kunne følge utviklingen over tid, meldes det om at det er flere relevante data som i dag ikke legges inn i fagsystemet, samtidig som systemet er dårlig egnet for å hente ut statistikk. Det er videre behov for bedre koordinering mellom fagsystem og søknadsskjema for å lette registreringsarbeidet. Elektroniske søknadsskjema kan også bidra til å lette saksbehandlingen i kommunene.

Et sentralt element i forskriften for SMIL-ordningen, er at det skal gis tilskudd til tiltak som forventes å gå utover den vanlige jordbruksdriften. Kommunene har i større eller mindre grad beskrivelse av hvilke tiltak som omfattes av ordningen, men håndtering av gråsoner-områder synes i mindre grad å være beskrevet. Et klart flertall av landbrukskontorene gir også uttrykk for at de er tiltaksområder hvor det kan være vanskelig å vurdere hvorvidt tiltak går utover det som kan forventes av den vanlige jordbruksdriften. Gammel kulturmark, gjerding, verna og verneverdige bygninger og hydrotekniske tiltak trekkes fram som de største problemområdene. Dette er ikke overraskende siden det er dette som også er de største tiltaksområdene. I en del tilfeller kan det oppleves vanskelig å vurdere hvilke arealer som kan defineres som gammel kulturmark. Dette gjelder også hva slags type gjerder det kan gis tilskudd til i ulike sammenhenger, og hva slags type områder det kan gis støtte til å gjerde inn. Det kan også være

vanskelig å vurdere verneverdien til en bygning, og hvorvidt restaureringstiltak går utover det som kan forventes av vanlig drift sett i forhold til bygningens bruk og funksjon. Når det gjelder hydrotekniske tiltak blir det f.eks. pekt på gråsoner i forhold til grøftig og forbyggingsanlegg. En del kommuner etterlyser behov for klarere retningslinjer om hva som er innenfor og utenfor ordningen, og det kan være vanskelig for kommunene å avslå søknader uten klare retningslinjer. Systemet blir sårbart fordi man blir avhengig av saksbehandlerens kompetanse til å gjøre de rette vurderingene. Vi har også fått kommentarer fra fylkesmannsnivå som går på at en del kommuner kan være litt "slepphendte". Tidligere var det i større grad Fylkesmannens oppgave å avslå søknader. Denne oppgaven er nå kommunenes ansvar, og enkelte kommuner har fremdeles vanskelig for å si nei. Et uheldig element i dette er at slepphendt praksis i noen kommuner kan ha smitteeffekt til andre kommuner. Det jobbes imidlertid med å møte disse utfordringene. På fellesamlinger med kommunene blir bl.a. slike problemsaker presentert og drøftet i felleskap, slik at kommunene bedre kan kalibrere seg i forhold til hverandre.

For å nå målsetningene med å etablere SMIL-ordningen på kommunalt nivå, er man avhengig av at landbrukskontorene har kapasitet og kompetanse til å forvalte ordningen på en god måte. Hele 44 % av kommunene ligger på den negative siden av skalaen i forhold til vurderinger av om kommunen har tilstrekkelig kapasitet til å drive en god forvaltning av ordningen, utforme strategier og foreta prioriteringer. Det er naturligvis de minste kontorene som i størst grad føler dette på kroppen. Av landbrukskontorene som svarte på

undersøkelsen, var det halvparten av kontorene som kun hadde 2 årsverk eller mindre. Det finnes flere små kontorer som håndterer ordningen på en meget god måte, men det er en utfordring at forvaltningen blir svært personavhengig og sårbar i forhold til skifte av bemanning. Manglende kapasitet og/eller kompetanse i egen kommune kan kompenseres med samarbeid med andre kompetansemiljøer, men vi ser også at det er en tendens til at det er de største landbrukskontorene som i størst grad inngår slike allianser. Dersom kommunene er for små til å kunne etablere fagmiljøer som er store nok til å håndtere et bredt spekter av oppgaver og utfordringer på en tilfredsstillende måte, er det et alternativ å vurdere interkommunale samarbeidsløsninger. Noen kommuner har i dag interkommunale løsninger på dette landbruksområdet.

Tidligere evalueringer har pekt på at en av de største utfordringene er å samordne tiltak og midler til helhetlige prosjekter over større sammenhengende områder. Samlet sett synes det ikke å ha blitt økt fokus på slike tiltak etter at ordningen ble kommunal. Tvert imot er det enkelte som hevder at det var større fokus på slike tiltak da område-tiltak var en egen ordning. Over halvparten av kommunene ser behov for at tiltak knyttet til større sammenhengende områder prioriteres høyere. Det er de større landbrukskontorene som i størst grad rapporterer om støtte til planleggings- og tilretteleggingstiltak. Det er 22 % av landbrukskontorene som ikke gir støtte til slike tiltak i det hele tatt. Slike prosjekter kan være krevende både å initiere og gjennomføre. Manglende kapasitet og kompetanse kan således også være til hinder for gjennomføring av slike tiltak.

Selv om fokuset på områderettede prosjekter ikke har økt etter at SMIL-ordningen ble etablert på kommunalt nivå, er tilbakemeldingene likevel at ordningen har blitt mer målrettet ut fra lokale utfordringer og behov. Dette har sammenheng med at kommunene har utarbeidet tiltaksstrategier, og at flere kommuner har fått til økt engasjement i forhold til miljø- og kulturlandskapsforvaltning. Koblingen til RMP har også bidratt til økt målretting av tiltakene.

Selv om forskriften åpner for tildeling av tilskudd til andre søkere enn de som er berettiget produksjonstilskudd, er det fortsatt slik at en vesentlig del av midlene går til aktive bønder. Omtrent 65 % av landbrukskontorene har svart at 70 % eller mer av midlene går til søkere som er berettiget produksjonstilskudd. En svært liten andel av midlene går til lag, foreninger og organisasjoner uten direkte landbrukstilknytning. I og med at SMIL-midlene er framforhandlet over jordbruksavtalen, er faglagene opptatt av at midlene går til aktive bønder. Faglagene deltar også i arbeidet med utarbeidelsen av tiltaksstrategiene, og 70 % av landbrukskontorene prioriter mottakere av produksjonstilskudd foran andre søkere. Samtidig er det få som kun gir SMIL-midler til mottakere av produksjonstilskudd. Inntrykket er at det gis tilskudd til områder med spesielle kvaliteter med stor betydning for allmennheten og for å fremme helhetlig løsninger.

Det arbeides ikke spesielt med å målrette informasjon mot bestemte grupper. En del kommuner sender ut generell informasjon til alle eiere av landbrukseiendom, noen setter inn en årlig annonse i avisa, noen gjør begge deler, og det er noen som ikke gjør noen av delene. Samlet

sett synes det å være et relativt stort udekket informasjonsbehov for å gjøre ordningen bedre kjent blant potensielle brukere.

Engasjementet rundt og ordningen og resultatet man oppnår, må også vurderes ut fra det økonomiske omfanget av ordningen. Den økonomiske rammen har blitt redusert de senere årene, og budsjettet for 2009 er på 125 millioner kr. I perioden 2004-2007 er det gitt støtte til 3624 kulturlandskapstiltak og 493 forurensningstiltak. Fordelt på alle landets kommuner tilsvarer dette i gjennomsnitt 8,1 kulturlandskapstiltak og 1,1 forurensningstiltak pr. år med en gjennomsnittlig økonomisk ramme på kr. 292 000. I og med at dette er gjennomsnittstall, er omfanget betydelig større i noen kommuner, mens det er betydelig lavere i andre. På bakgrunn av dette er det urealistisk å forvente like stor aktivitet i alle kommuner. 78 % av kommunene gir også uttrykk for at det er for lite penger i forhold til søknadsmengden. Videre er det 65 % som sier at begrensede økonomiske rammer gir lite midler til hvert tiltak. En like stor andel sier at det blir foretatt en aktiv prioritering av de tiltakene som er best i tråd med vedtatte tiltaksstrategier. Det er flertall av kommunene som kombinerer disse tilnærmingene. Dersom det hadde vært mer penger til rådighet, har vi også fått tilbakemeldinger på at det kunne vært aktuelt med en større innsats på andre tiltaksområder, bl.a. forurensning. I den forbindelse har vi fått tilbakemeldinger på at innføringen av EUs vanndirektiv vil kreve økt innsats på dette området, enten gjennom SMIL eller gjennom andre ordninger.

Ellers synes effekten av begrensede midler å være at de kommuner som har landbrukskontor med kapasitet og kompetanse til å håndtere ordningen på en god måte, også får en større andel av midlene. Dette er

for øvrig i tråd med at fylkesmennene skal foreta en aktivitetsfremmende fordeling av midlene. Dette kan medføre at marginaliserte kommuner blir ytterligere marginalisert, og det er ikke sikkert at midlene går til de kommunene som har de største utfordringene knyttet til bevaring av kvaliteter og verdier i kulturlandskapet. Dette reiser også spørsmål av mer grunnleggende karakter, dvs. hvem som skal være de viktigste målgruppene for slike tiltak, og hvem som skal betale for produksjon og ivaretagelse av fellesgoder.

Ut fra at SMIL-ordningen har et begrenset omfang i mange kommuner, har også enkelte kommuner gitt uttrykk for at forvaltningen av ordningen er overdimensjonert i forhold til de økonomiske rammene som stilles til rådighet. Ordningen må ha et visst omfang dersom det skal føles meningsfylt å utarbeide tiltaksstrategier, informere, mobilisere og involvere på bred basis. Det er i den forbindelse interessant at 12 % av landbrukskontorene mener at ordningen bør ligge på fylkesnivå for å sikre en best mulig forvaltning av ordningen.

Samlet sett synes resultatene av å forvalte og administrere ordningen på kommunalt nivå å være varierende. Forvaltningen og resultatene er gode i mange kommuner, men det er en del kommuner med små landbrukskontor som sliter med manglende kapasitet og kompetanse i forhold til å følge opp ordningen på god nok måte.

For å sikre en best mulig forvaltning, kan det være aktuelt å vurdere tiltak på følgende områder:

- **Koblingen mellom SMIL og NMSK.** Det er delte meninger om hvorvidt det er hensiktsmessig å behandle SMIL og NMSK i en

felles tiltaksstrategi og tildelene midlene som en felles pott. Det kan være et bedre alternativ å håndtere disse uavhengig av hverandre. At ordningene har forskjellig formål og forskjellig forvaltningskultur, gjør at ordningene i praksis håndteres hver for seg. Fordelen er at man står fritt til å omdisponere midler dersom det er behov for det.

- **Koblingene mellom SMIL og RMP.** Her er det muligheter for tettere samspill. Gode koblinger bidrar til økt målretting og bedre effekt av tiltakene.
- **Saksbehandling og bruk av fagsystemet.** Elektroniske søknadskjema kan bidra til å forenkle sakbehandlingen. Det er behov for å forbedre fagsystemet for å forenkle registreringen og bedre muligheten for å bruke systemet som et målstyrings-system. Systemet gir ikke tilfredsstillende tilgang til relevant statistikk.
- **Avklaring av gråsoner.** Det er behov for bedre retningslinjer i forhold til å vurdere hvilke tiltak som er støtteberettiget i forhold til forskriften. Gammel kulturmark, gjerding, verna og verneverdige bygninger og hydrotekniske tiltak trekkes fram som de største problemområdene. Det kan være en fordel med felles retningslinjer for å sikre mest mulig lik praksis mellom kommunene.
- **Planleggings- og tilretteleggingsprosjekter.** Det er behov for økt fokus på planleggings- og tilretteleggingsprosjekter for å stimulere til mer helhetlig innsats i større sammenhengende områder.
- **Informasjon.** Det er behov for bedre informasjon for å gjøre ordningen bedre kjent blant potensielle brukere og spesielle målgrupper.

- **Økonomiske rammer.** De økonomiske rammene er begrensede, noe som gjør at det blir gitt mindre penger til hvert tiltak. Det er viktig å ha et kritisk blikk på rammene for ordningen ut fra de målsetningene og de systemer som er etablert for å forvalte ordningen. I mange kommuner er nok rammene for små til at de skal bidra til vitalisere lokaldemokratiet og øke det lokale handlingsrommet.
- **Kapasitet og kompetanse.** Kapasitet og kompetanse synes å være kritiske faktorer for å kunne forvalte ordningen på en god måte og stimulere til å utløse engasjement og aktiviteter lokalt. Etablering av landbruksforum eller andre ressursgrupper som er jevnlig involvert i arbeidet med ordningen kan gjøre det enklere å skape bevissthet om ordningen. Dette kan også gjøre det lettere å se ordningen sammen med overordna planer og strategier og trekke veksler på ekstern kompetanse. For å bøte på manglende kapasitet og kompetanse kan interkommunale samarbeidsløsninger være et alternativ.



# Referanser

- Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammensluting i Valdres i 2004. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.
- Brandtzæg, B., Daugstad, K., Flø, B.E., Hvitsand, C., Storstad, O. & Svardal, S. 2008. Evaluering av regionale miljøprogram i jordbruket. - Bygdeforskning og Telemarksforskning-Bø. Rapport 3/08, ISSN1503-2035.
- Brandtzæg, B.A. & Lønning, D.J. 2001. Spesielle tiltak i jordbrukets kulturlandskap (STILK). Evaluering av tilskuddsordningen. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr 188 2001.
- Brandtzæg, B.A. & Sanda K.G. 2008. Evaluering av Samarbeidsrådet for Nedre Romerike. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 17 2008.
- Brandtzæg, B.A. & Sanda, K.G. 2003. Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 204 2003.
- Brandtzæg, B.A. 2001. Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001.
- Brandtzæg, B.A., Grønvold, N. Blomquist, S. & Bakkemoen, L.T. 1997. Miljøplantinger og økologiske rensetiltak. Evaluering av tilskuddsordningen. - Telemarksforskning-Bø, Rapport nr. 130.

Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune!  
Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammen-  
slutninger. – Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø.

# Vedlegg

## Spørreskjema

---



### Evaluering av spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)

#### Om kommunen

Hvilken kommune representerer du?

\*Angi kommunenummer. Dersom landbrukskontoret er interkommunalt, angi kommunenummer på vertskommunen.

Har kommunen interkommunalt landbrukskontor?

- Ja  
 Nei

#### Hvis ja

Hvor mange kommuner dekker kontoret?

Hvor mange er berettiget produksjonstilskudd i kommunen, eller kommunene som landbrukskontoret har ansvar for?

Oppgi antall årsverk:

Hvor mange ansatte har landbrukskontoret?

**Tiltaksstrategier**

*Hvordan fordeles midlene mellom SMIL og NMSK?*

- Følger en relativt fast årlig tradisjonell fordeling
- Følger en fordeling satt opp av Fylkesmannen
- Følger en fordeling fastsatt gjennom den flerårige tiltaksplanen
- Fordelingen varierer fra år til år ut fra omfanget av søknader på de ulike områdene
- Annet, spesifiser her:

*Omtrent hvor stor andel av midlene har gjennomsnittlig gått til SMIL og NMSK siden ordningen ble innført?*

Angi prosentvis fordeling slik at summen blir 100

SMIL

NMSK

*Har kommunen utarbeidet tiltaksstrategier som omfatter SMIL og NMSK?*

- Ja
- Nei

***Hvis ja***

*I hvilken grad er tiltaksstrategiene koordinert med andre planer og strategier på regionalt og lokalt nivå?*

På en skala fra 1-6, der 1 er svært liten grad og 6 er svært stor grad.

	1	2	3	4	5	6	Ingen fordeling
Regionalt miljøprogram (RMP)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunens landbruksplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spesielle programmer eller prosjekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*Har faglagene og/eller andre interessenter vært involvert i utarbeidelsen av tiltaksstrategiene?*

- Ja
- Nei

**Hvis ja**

*Hvem har deltatt i gruppen som har vært involvert i utarbeidelsen av tiltaksstrategiene?*

Flere svar mulig.

- Bondelaget
- Småbrukarlaget
- Miljø-/naturvernorganisasjoner
- Kulturminneforeninger
- Velforeninger/grendelag
- Historielag
- Politikere
- Andre lag, foreninger og organisasjoner, spesifiser her

*Har denne gruppen vært involvert i oppfølging eller rullering av tiltaksstrategiene?*

- Ja, flere ganger pr. år
- Ja, en til to ganger i året
- Ja, men ikke hvert år
- Nei, bare faglagene
- Nei, bare andre foreninger/lag
- Nei

*Hvor ofte blir tiltaksstrategiene rullert?*

- Hvert år
- Hvert andre år
- Hvert tredje år
- Hvert fjerde år
- Sjeldnere

*Er rulleringen av tiltaksstrategiene koordinert med rulleringen av RMP?*

- Ja
- Ja, delvis
- Nei

*I hvilken grad har politikere vært involvert i arbeidet med utarbeidelse av tiltaksstrategier?*

- Politikere har ikke vært involvert i det hele tatt
- Politikere har kun vært med å vedta tiltaksstrategiene
- Politikere har aktivt vært med på å utforme tiltaksstrategiene

Hva oppleves som de største miljøutfordringene i kommunen når det gjelder kulturlandskap og forurensning?

På en skala fra 1-6, der 1 er svært liten og 6 er svært stor.

Kulturlandskap:	1	2	3	4	5	6	Ingen forurensning
Bevaring av viktige områder for biologisk mangfold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hindre gjengroing av gammel kulturmak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fremme tilgjengelighet og synlighet opplevelseskvalitetene i landskapet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Restaurere og bevare fæda og vemeverdige bygninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ta vare på kulturminner og kulturmiljøer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Forurensning:	1	2	3	4	5	6	Ingen forurensning
Punktutslipp fra silo og gjødselkjellere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gjødselspredning utenfor vekstsesongen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erosjon og avrenning fra åpen åker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Visuell forurensning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

I hvilken grad gjenspeiles miljøutfordringene i forhold til fordeling av SMIL-midler på ulike tiltak:

På en skala fra 1-6, der 1 er svært liten grad og 6 er svært stor grad.

	1	2	3	4	5	6	Ingen forurensning
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

For de områdene som er skissert under, angi hvorvidt de ulike områdene i tiden som kommer bør prioriteres mer, mindre eller som i dag:

	Mer	Mindre	Uendret	Ingen forringning
Biologisk mangfold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gammel kulturmåkk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tilgjengelighet og opplevelseskvaliteter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Freda og verneverdige bygninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre kulturmiljøer og -miljøer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fellestiltak for større områder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hydrotekniske anlegg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Oppsamlingsanlegg for avløp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vegetasjonssoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fangdammer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

I hvilken grad har kommunen foretatt kartlegginger og skaffet seg oversikt over følgende områder:

På en skala fra 1-6, der 1 er svært liten grad og 6 er svært stor grad.

	1	2	3	4	5	6	Ingen forringning
Områder som er viktige for bevaring av biologisk mangfold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verna og verneverdige bygninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kulturmiljøer og kulturmiljøer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Omfanget av forurensning og avrenning fra jordbruksområder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Virkeområdet for ordningen**

Tilskudd skal etter forskriften gis til tiltak som går ut over det som kan forventes som en del av den vanlige jordbruksdriften.

*Har kommunen utarbeidet skriftlige retningslinjer eller kriterier for å vurdere hvilke miljøverdier eller tiltak som faller innenfor eller utenfor ordningen?*

- Ja
- Nei, men problemstillingen er diskutert og man har en praksis i forhold til dette
- Nei, problemstillingen er diskutert, men man har ikke en praksis i forhold til dette
- Nei, dette har ikke vært diskutert

*Er det tiltaksområder hvor det kan være vanskelig å vurdere hvorvidt tiltak går ut over det som kan forventes av den vanlige jordbruksdriften?*

- Ja
- Nei

**Hvis ja**

*Hvilke typer tiltak er dette?*

*Har kommunen overordnede retningslinjer for vilkår som skal stilles til ulike typer tiltak?*

- Ja, skriftlig
- Ja, men ikke skriftlig
- Nei

*Gis det høyere satser til tiltak som i første rekke er rettet mot allmennheten?*

- Ja, i stor grad
- Ja, til en viss grad
- Nei

*I hvilken grad er forvaltningen av ordningen koordinert med nabokommuner:*

På en skala fra 1-6, der 1 er svært liten grad og 6 er svært stor grad.

1    2    3    4    5    6    Ingen formening



**Kompetanse**

*I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig kompetanse og/eller kapasitet til å drive en god forvaltning av ordningen, utforme strategier og foreta tilpasninger:*

På en skala fra 1-6 der 1 er svært liten grad og 6 er svært stor grad.

	1	2	3	4	5	6	Ingen formening
Kompetanse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kapasitet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*I hvilken grad samarbeides det med andre kompetansetilgjenger om forvaltning av ordningen:*

På en skala fra 1-6, der 1 er svært liten grad og 6 er svært stor grad.

1	2	3	4	5	6	Ingen formening
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Hvis 2, 3, 4, 5 eller 6**

*Hvilke kompetansetilgjenger samarbeides det med?*

*I hvilken grad gir kommunen støtte til planleggings- og tilretteleggingstiltak:*

På en skala fra 1-6, der 1 er svært liten grad og 6 er svært stor grad.

1	2	3	4	5	6	Ingen formening
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

I hvilken grad har det blitt fokusert på følgende forhold etter at SMIL-ordningen ble etablert på kommunalt nivå:

På en skala fra 1-6, der 1 er svært liten grad og 6 er svært stor grad.

	1	2	3	4	5	6	Ingen fordeling
Utvikling og støtte til større helhetlige prosjekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prioritering av miljø- og kulturlandskaps tiltak i sammenheng med overordna planer og overordna planer og strategier i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Søknadsgrupper**

*Hvordan blir SMIL-midlene fordelt på følgende grupper:*

Angi prosentvis fordeling i 2007 slik at summen blir 100.

Bønder som mottar produksjonstilskudd:

Eiere av landbrukseiendommer som ikke mottar produksjonstilskudd:

Ulike lag som grunneierlag, beitelag, bekkelag m.fl.:

Lag, foreninger og organisasjoner uten direkte landbrukstilknytning:

I forhold til SMIL-ordningen på kommunalt nivå, hvordan vil du vurdere følgende påstander om effektene av dette:

På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

	1	2	3	4	5	6	Ingen fordeling
Etter at ordningen ble lagt på kommunalt nivå, har dette resultert i økt lokalt engasjement for tiltak knyttet til kulturlandskap og forurensning innenfor landbruket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Etter at ordningen ble lagt på kommunalt nivå, har dette resultert i økt lokalt engasjement for tiltak knyttet til kulturlandskap og forurensning utenfor landbruket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Man har fått bedre målretting av ordningen ut fra lokale utfordringer og behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Økonomiske rammer

Howdan vil du vurdere følgende påstander om prioritering av søknader i forhold til ulike målgrupper:

På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

	1	2	3	4	5	6	Ingen fordeling
Mottakere av produksjonstilskudd prioriteres framfor andre brukere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er ingen søkergrupper som blir prioritert foran andre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er kun mottakere av produksjonstilskudd som får SMIL-midler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Søkere som ikke er berettiget produksjonstilskudd, får kun innvilget søknader dersom de går til områder klassifisert som spesielt verdifulle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alle eiere av landbrukseiendom får tilsendt informasjon om ordningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det blir hvert år satt inn annonse i avisa om søknadsfrister og hvem som kan søke om SMIL-midler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*Hvordan vil du vurdere følgende påstander knyttet til søknadsmengde og tilgjengelige midler:*

På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

	1	2	3	4	5	6	Ingen fordeling
Det er lite midler i forhold til søknadsmengden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er få søknader som får avslag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De økonomiske rammene er for små i forhold til søknadsomfanget, og det blir derfor lite midler til hvert enkelt tiltak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dersom de økonomiske rammene er for små i forhold til søknadsomfanget, blir det foretatt en aktiv prioritering av de tiltakene som best er i tråd med vedtatte tiltaksstrategier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fllestparten av de som får avslag blir bedt om å sende søknaden på nytt ved neste søknadsrunde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Forbedringsmuligheter

*I forhold til forbedringsmuligheter når det gjelder forvaltning og administrasjon av SMIL-ordningen, hvordan vil du vurdere følgende påstander:*

På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

	1	2	3	4	5	6	Ingen fordeling
I små kommuner blir forvaltningen av ordningen krevende med tanke på kompetanse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I små kommuner blir forvaltningen av ordningen krevende med tanke på kapasitet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SMIL-midlene og NMSK-midlene har helt forskjellig formål, og midlene for disse to ordningene burde derfor ikke tildeles kommunene som en felles pott. Dette skaper flere ulemper enn fordeler.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er ikke behov for mer effektive forvaltningsrutiner for å frigjøre tid til oppfølging av brukerne av ordningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Elektroniske søknadsskjema ville forenklet saksbehandlingen betydelig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er behov for bedre samkjøring og koordinering av SMIL-ordningen med andre virkemidler knyttet til kulturlandskapsforvaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
For å få effekt av ordningen, er det i større grad behov for å konsentrere innsatsen til bestemte områder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
En tematisk prioritering bidrar i seg selv til at midlene kanaliseres til områder hvor utfordringene og behovene for tiltak er størst	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er behov for en langt tydeligere prioritering av ulike typertiltak enn det som er tilfellet i dag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er behov for bedre oversikt over kvaliteter, verdier og utfordringer for å være sikker på at prioriteringene som foretas er riktige, og gir best mulige miljøeffekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er behov for mer informasjon om ordningen for å gjøre den bedre kjent blant potensielle brukere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er behov for mer samarbeid med eksterne fagmiljøer for å sikre bedre planlegging og gjennomføring av tiltak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er behov for en bedre konkretisering av virkeområde for SMIL-ordningen i forhold til hva slags tiltak som ligger inne i ordningen og hva som kan forventes av tiltak gjennom den vanlige driften	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

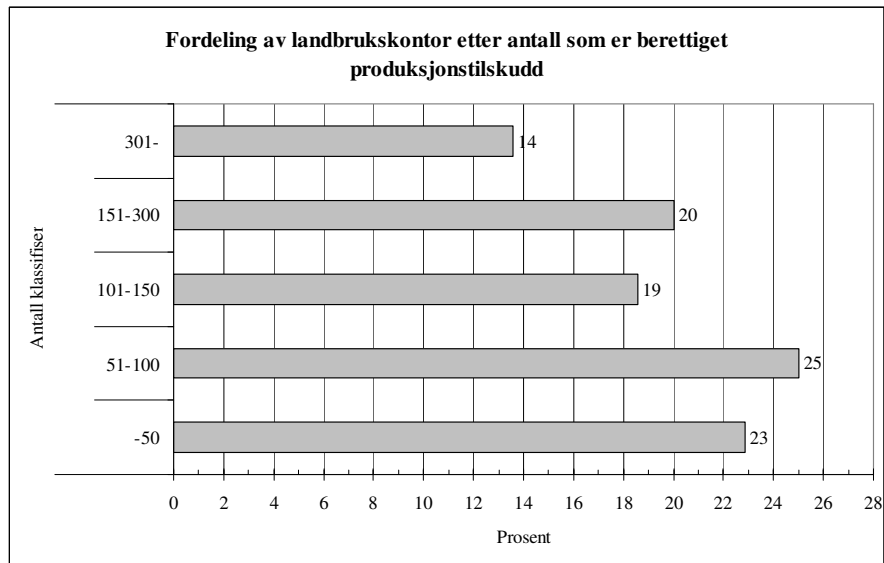
*For å sikre best mulig forvaltning av SMIL- og NMSK -tiltakene. Hvilket forvaltningsnivå bør de ligge på?*

	Kommunen	Fylkesmannen
SMIL	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NMSK	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

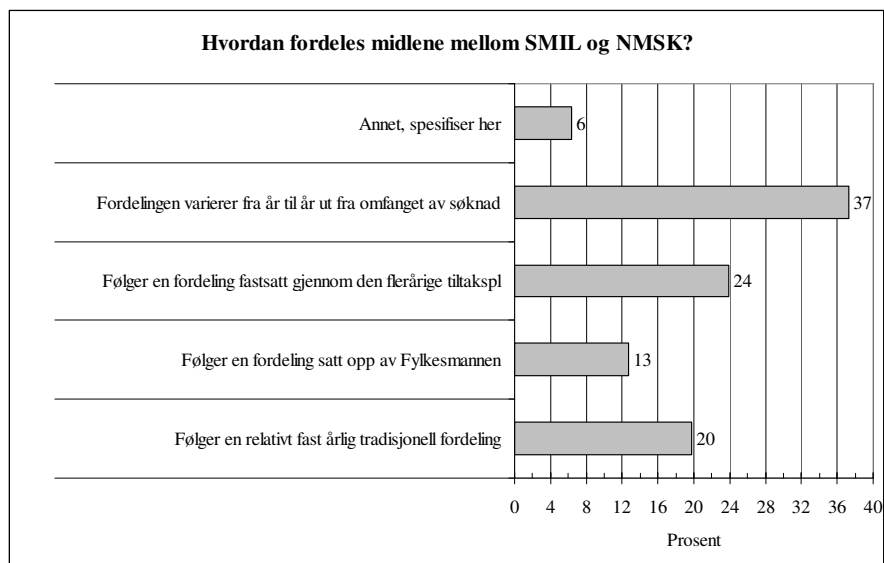
*Har du eventuelt andre synspunkter med relevans for evalueringen av SMIL-ordningen?*



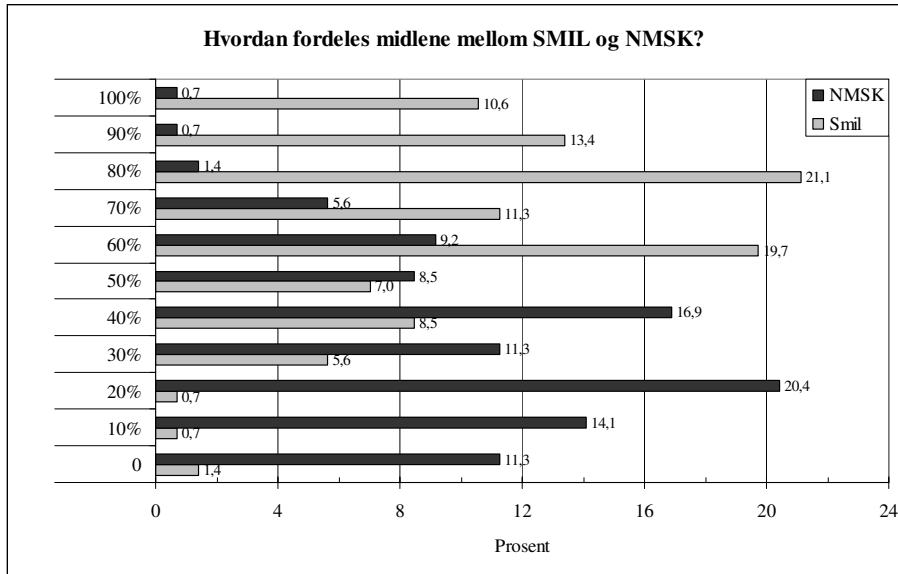
## Resultater fra spørreundersøkelsen



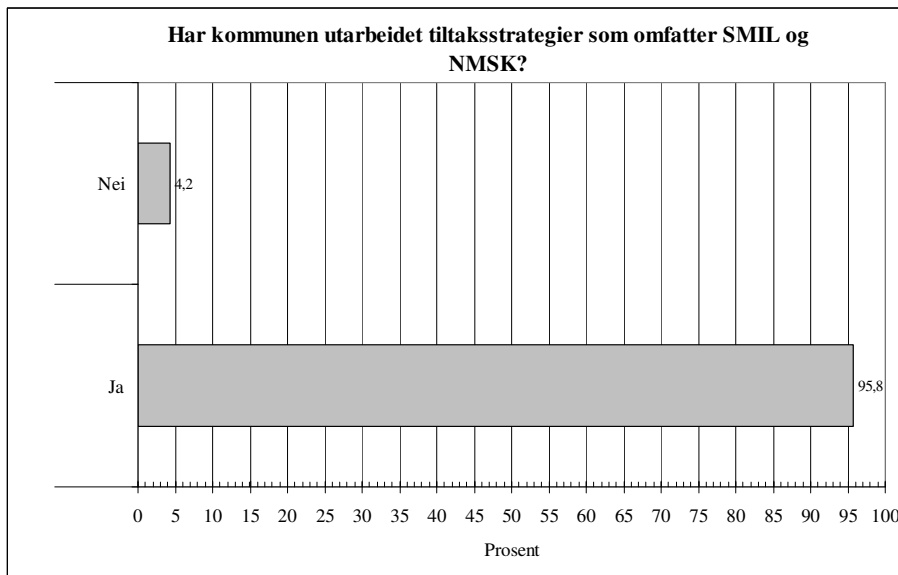
Figur 22 Fordeling av landbrukskontor etter antall som er berettiget produksjonstilskudd. N 140.



Figur 23 Prinsipper for fordeling av midler mellom SMIL og NMSK. N 142.

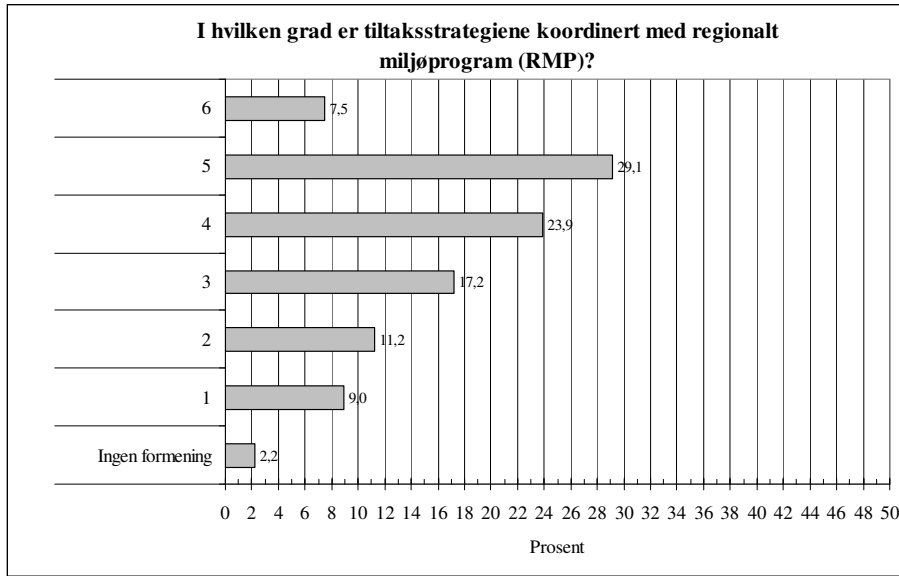


Figur 24 Fordeling av midler mellom SMIL og NMSK. Andelen av landbrukskontorene som angitt ulike prosentvise fordelinger. N 142.

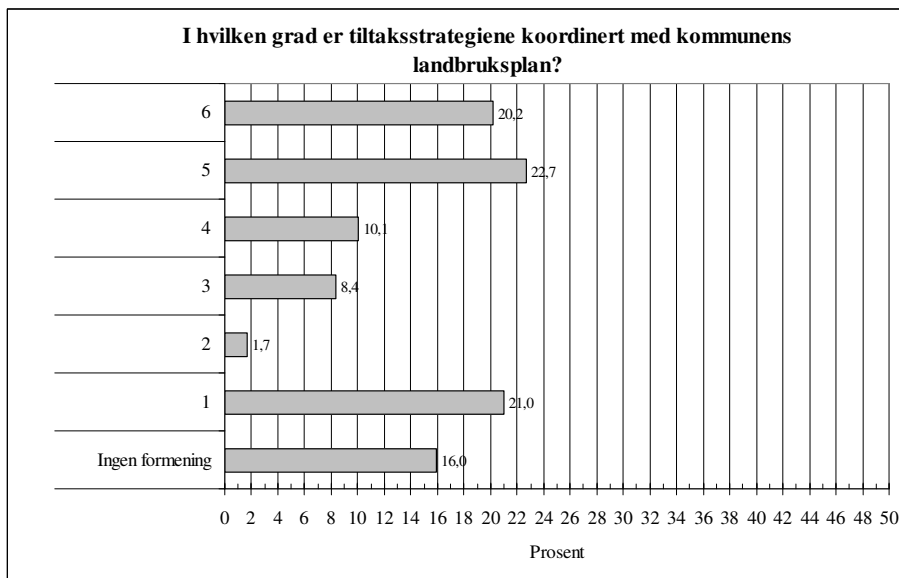


Figur 25 Hvorvidt kommunen har utarbeidet tiltaksstrategier som omfatter SMIL og NMSK. N 142.

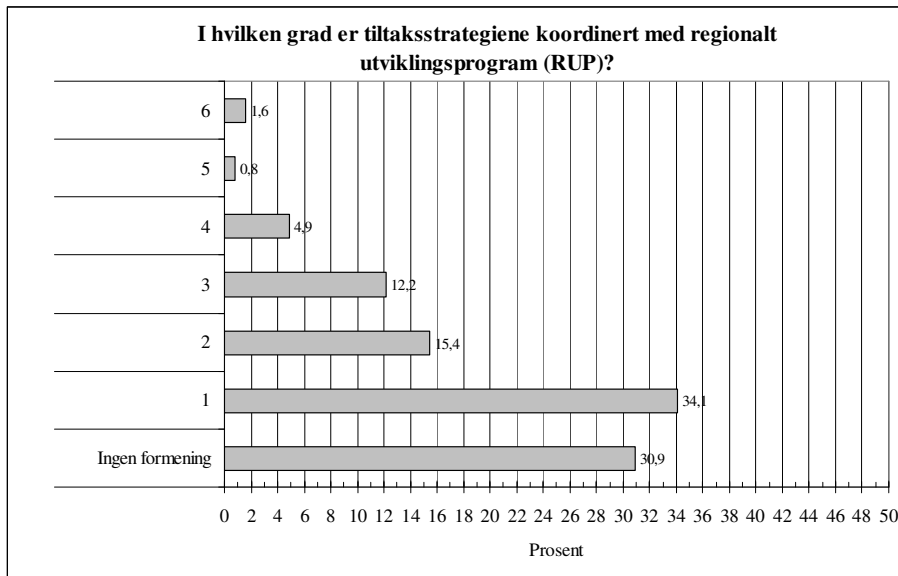




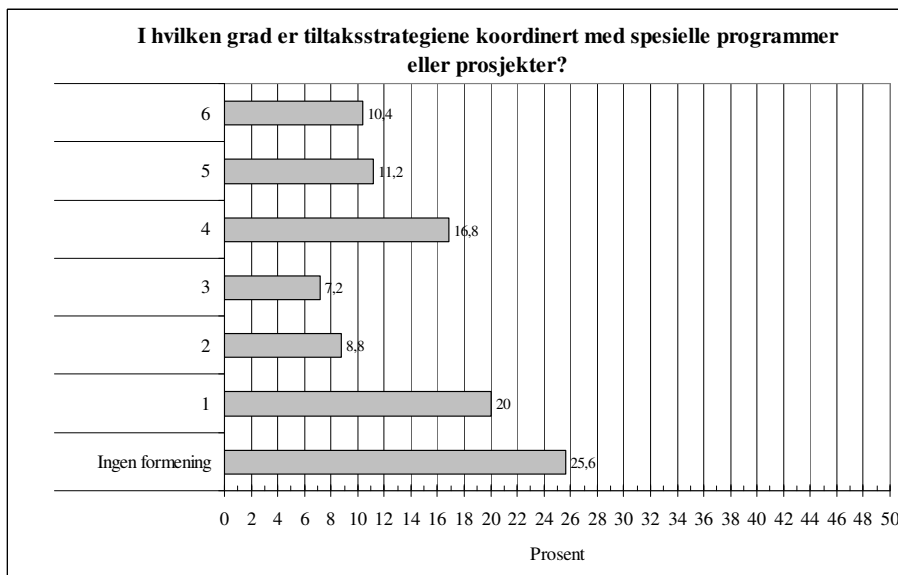
Figur 26 I hvilken grad tiltaksstrategiene er koordinert med regionalt miljøprogram (RMP). N 134



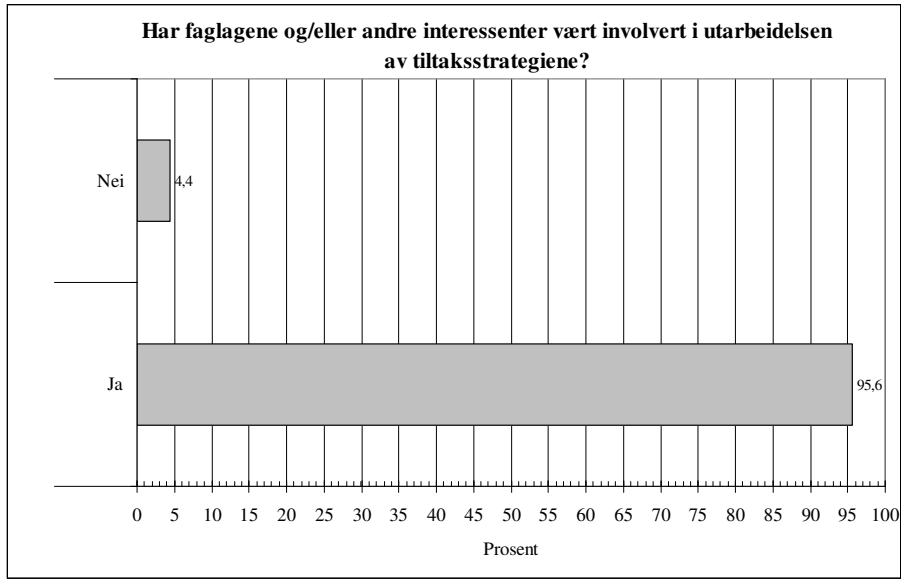
Figur 27 I hvilken grad er tiltaksstrategiene er koordinert med kommunes landbruksplan. N 119.



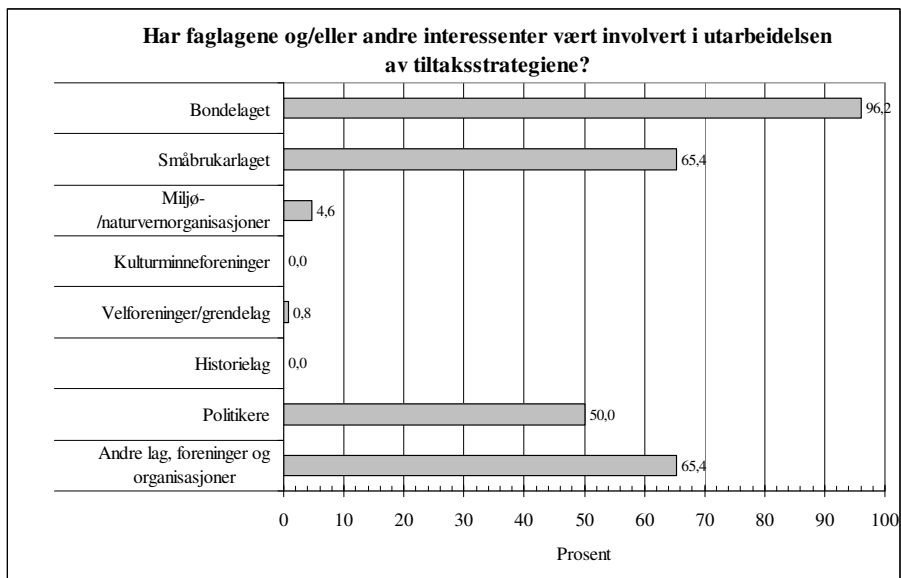
Figur 28 I hvilken grad er tiltaksstrategiene er koordinert med regionalt utviklingsprogram (RUP). N 123.



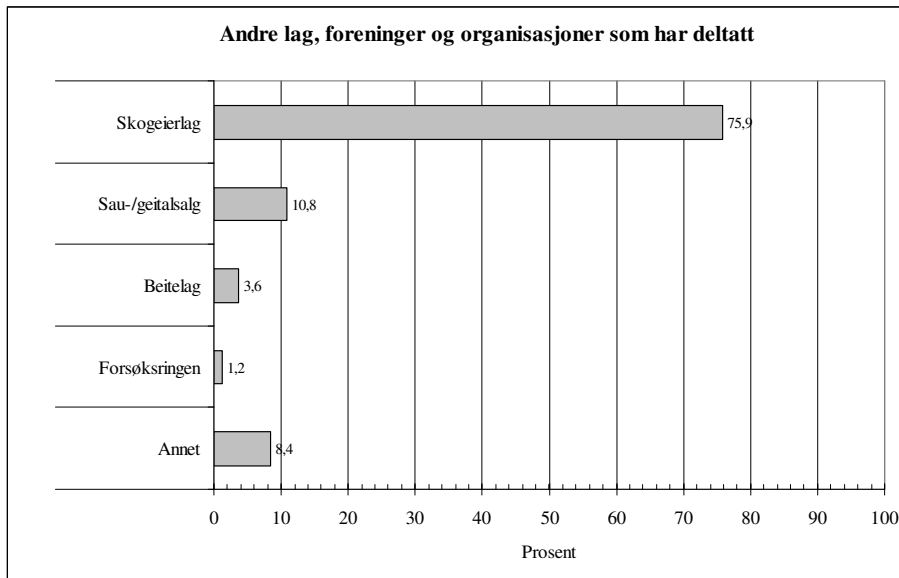
Figur 29 I hvilken grad er tiltaksstrategiene er koordinert med spesielle programmer eller prosjekter. N 125.



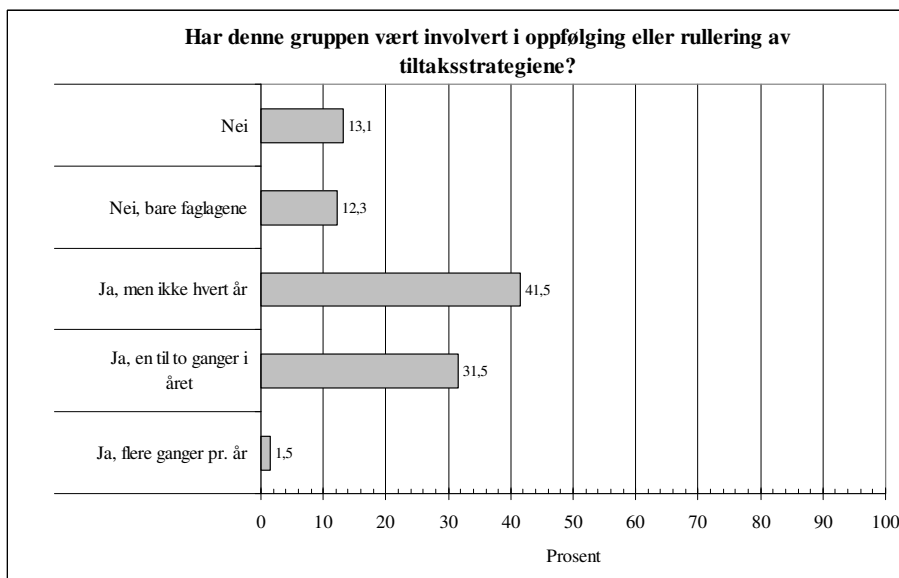
Figur 30 Hvorvidt faglagene og/eller andre interessenter har vært involvert i utarbeidelsen av tiltaksstrategiene. N 136.



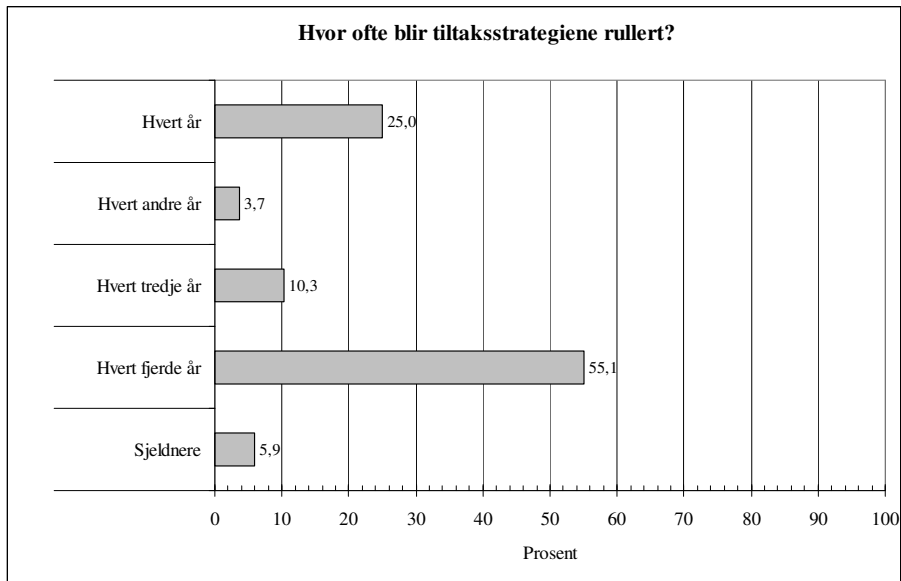
Figur 31 Deltakere i utarbeidelsen av tiltaksstrategiene. N 130



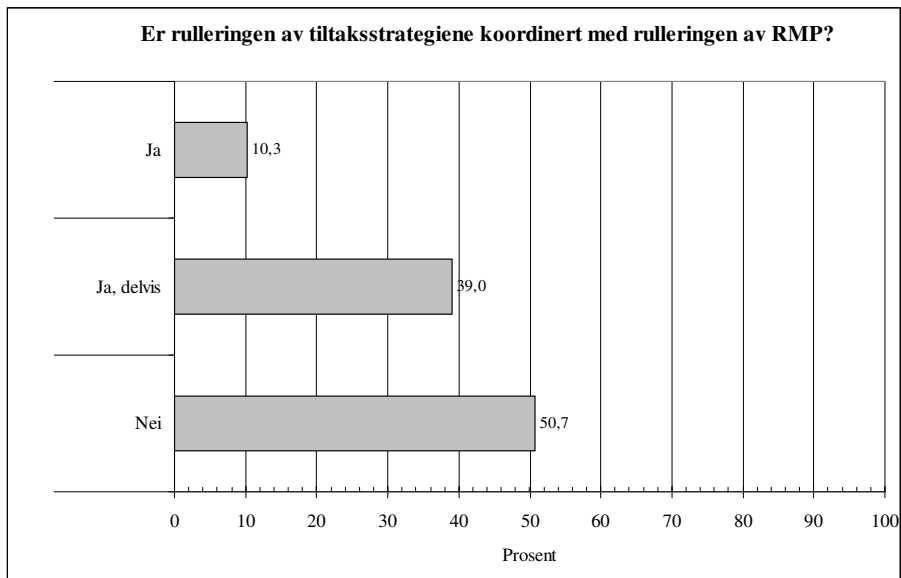
Figur 32 Andre lag, foreninger og organisasjoner som har deltatt i utarbeidelsen av tiltaksstrategiene. N 83.



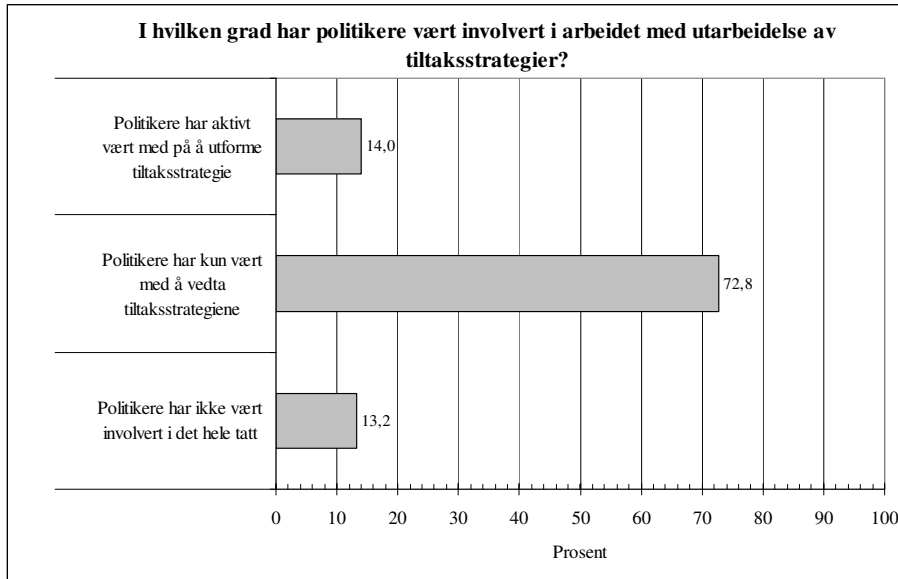
Figur 33 Hvorvidt gruppen som deltok i utarbeidelsen av tiltaksstrategiene har vært involvert i oppfølgingsarbeidet. N 130.



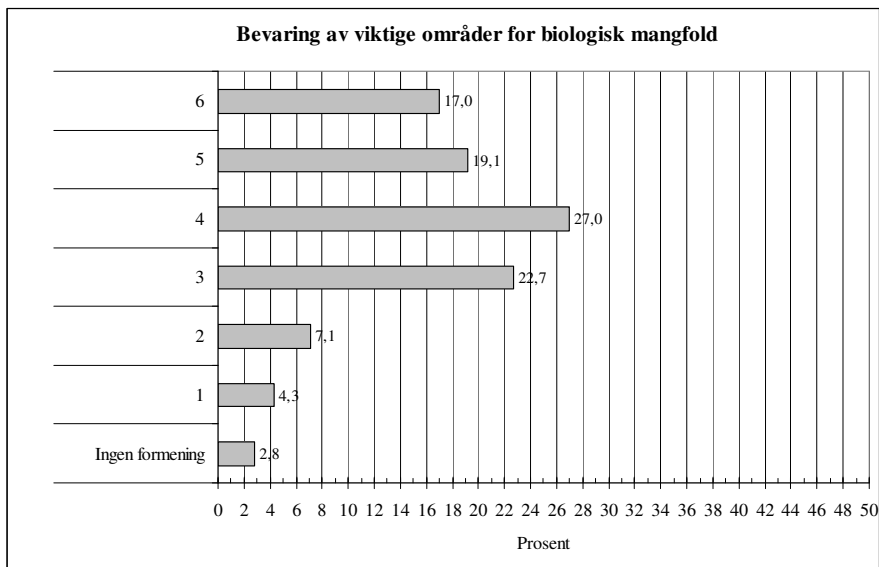
Figur 34 Hvor ofte tiltaksstrategiene blir rullert. N 136.



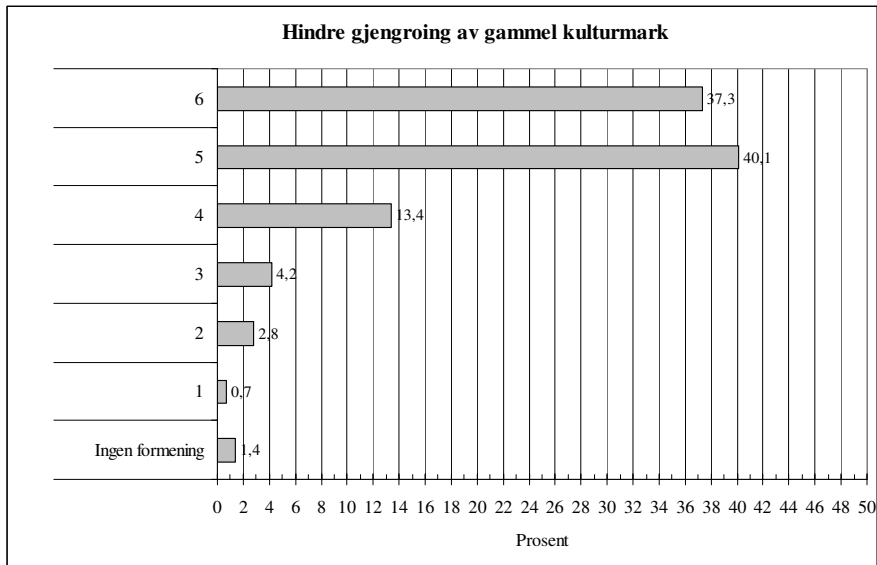
Figur 35 Hvorvidt rulleringen av tiltaksstrategiene er rullert med RMP. N 136.



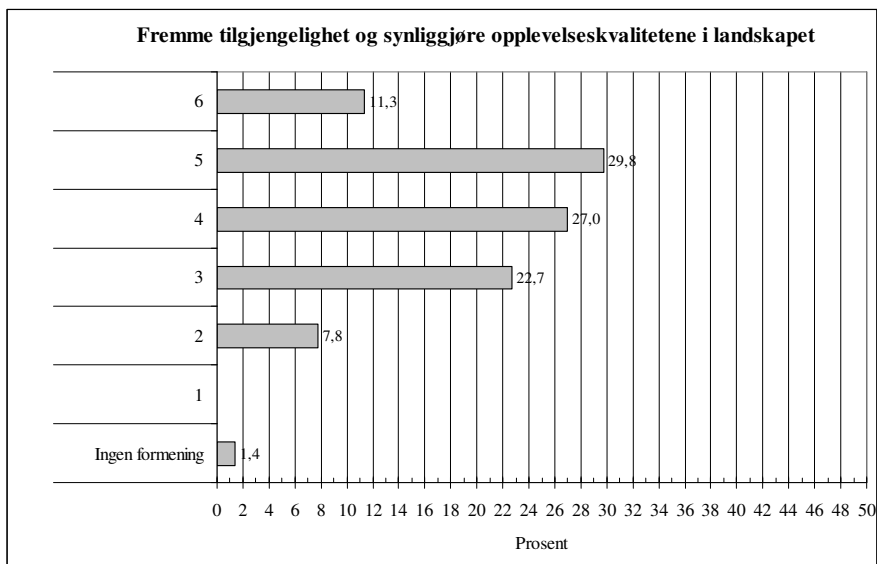
Figur 36 I hvilken grad politikere har vært involvert i arbeidet med utarbeidelse av tiltaksstrategier. N 136.



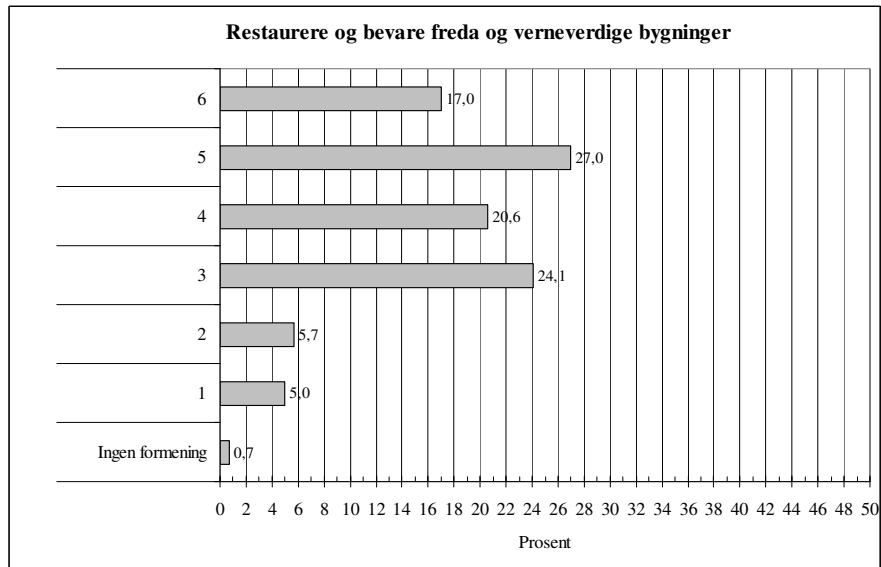
Figur 37 Vurdering av hvor stor grad bevaring av viktige områder for biologisk mangfold representerer en utfordring for kommune. 1 er ingen utfordring og 6 er svært stor utfordring. N 141.



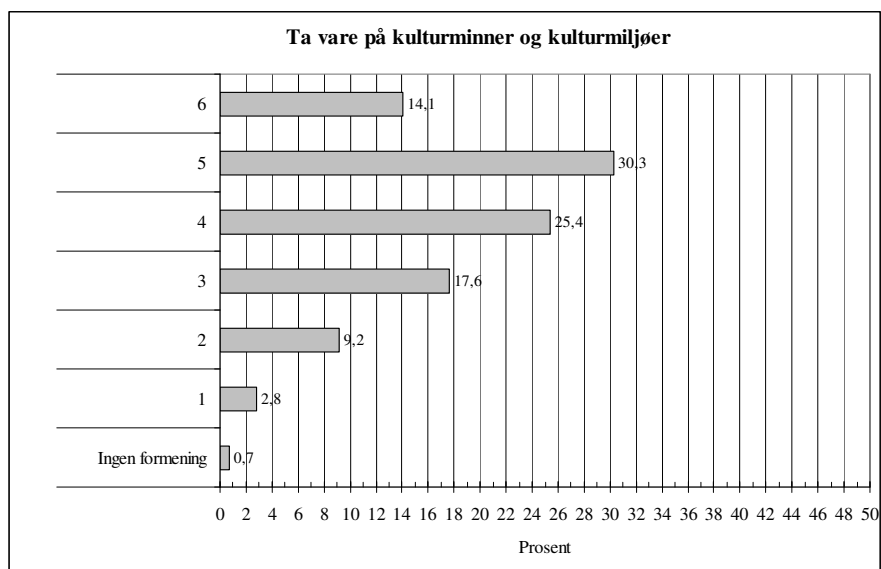
Figur 38 Vurdering av hvor stor grad hindring av gjengroing av gammel kulturmark representerer en utfordring for kommune. 1 er ingen utfordring og 6 er svært stor utfordring. N 142.



Figur 39 Vurdering av hvor stor grad fremming av tilgjengelighet og synliggjøring av opplevelseskvalitetene i landskapet representerer en utfordring for kommune. 1 er ingen utfordring og 6 er svært stor utfordring. N 141.

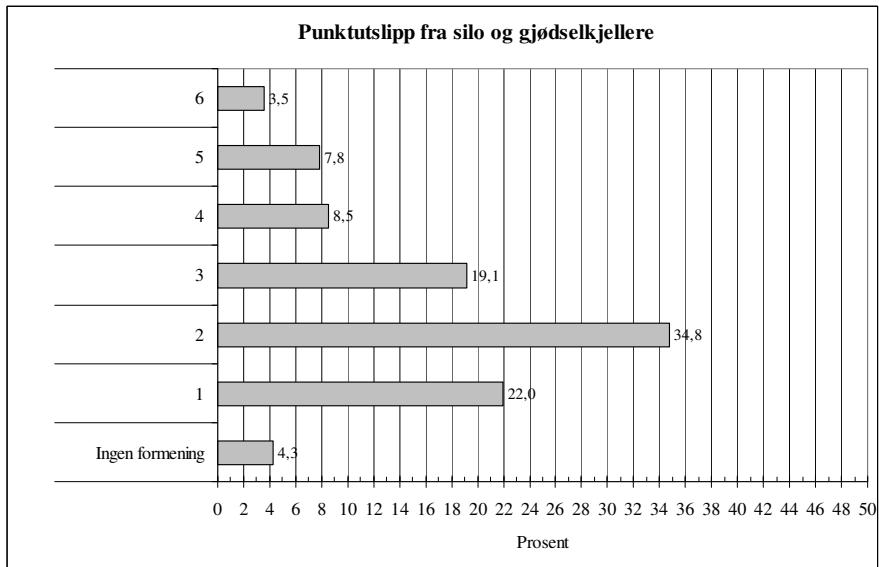


Figur 40 Vurdering av hvor stor grad restaurering og bevaring av freda og verneverdige bygninger representerer en utfordring for kommune. 1 er ingen utfordring og 6 er svært stor utfordring. N 142.

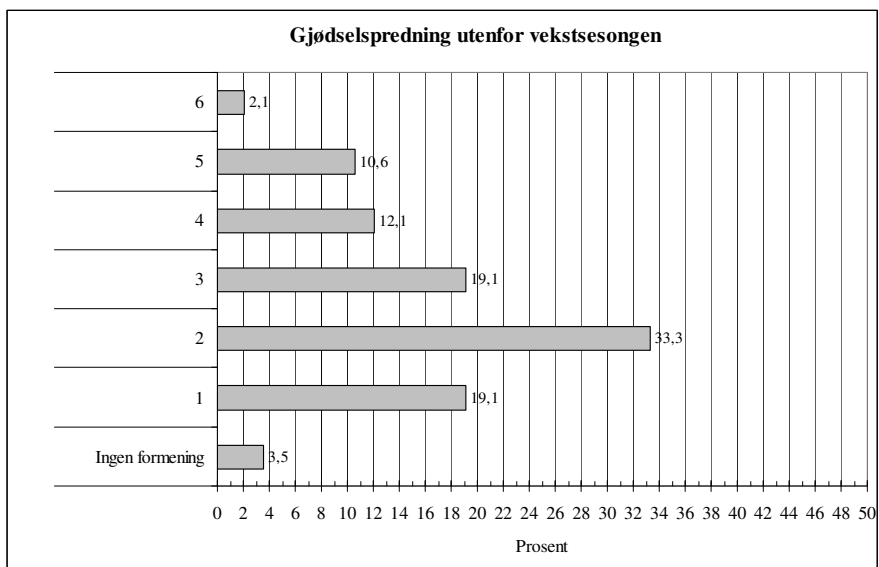


Figur 41 Vurdering av hvor stor grad restaurering bevaring av kulturminner og kulturmiljøer representerer en utfordring for kommune. 1 er ingen utfordring og 6 er svært stor utfordring. N 142.

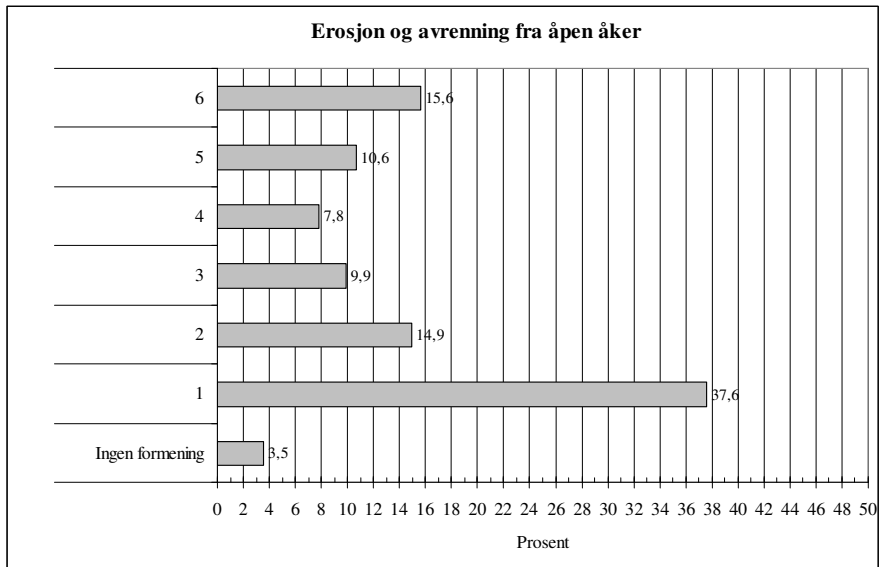




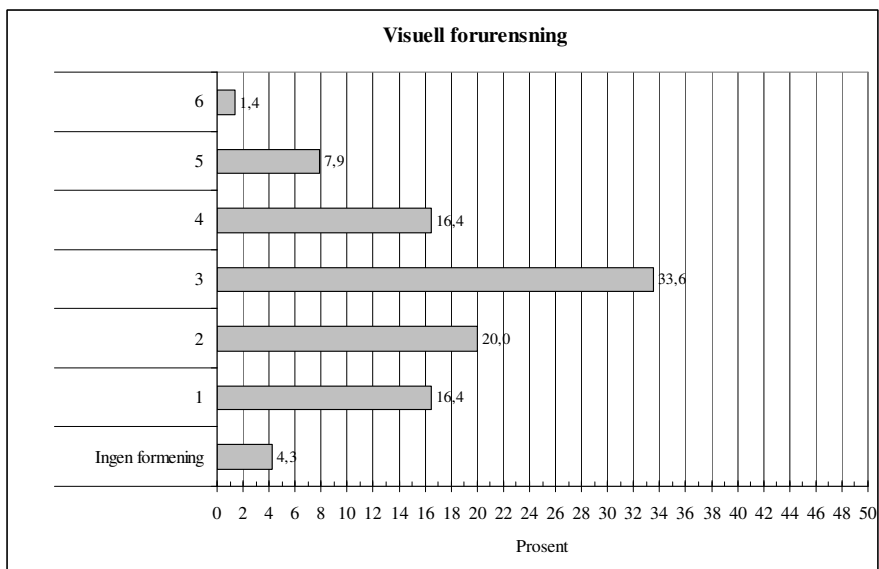
Figur 42 Vurdering av hvor stor grad punktutslipp fra gjødselkjellere representerer en utfordring for kommune. 1 er ingen utfordring og 6 er svært stor utfordring. N 141.



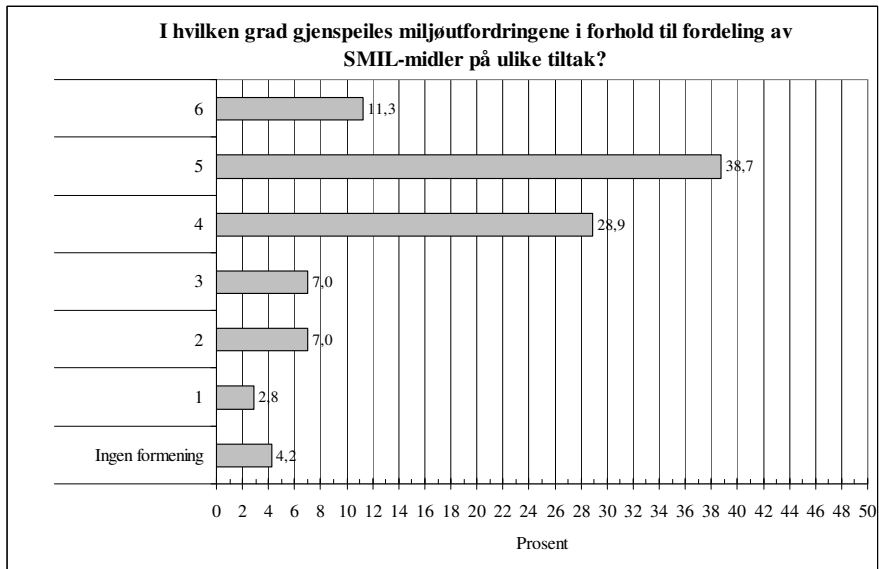
Figur 43 Vurdering av hvor stor grad gjødselspredning utenfor vekstsesongen representerer en utfordring for kommune. 1 er ingen utfordring og 6 er svært stor utfordring. N 141.



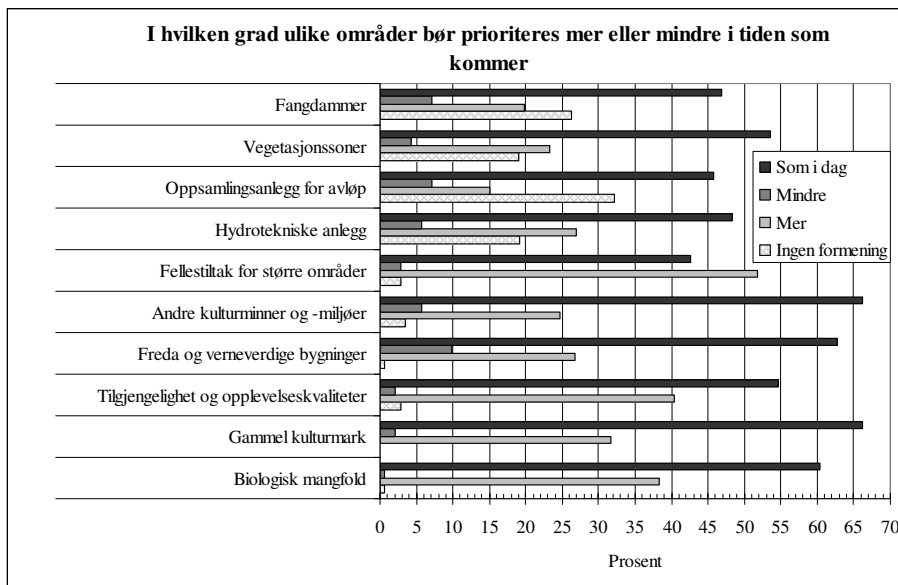
Figur 44 Vurdering av hvor stor grad erosjon og avrenning fra åpen åker representerer en utfordring for kommune. 1 er ingen utfordring og 6 er svært stor utfordring. N 141.



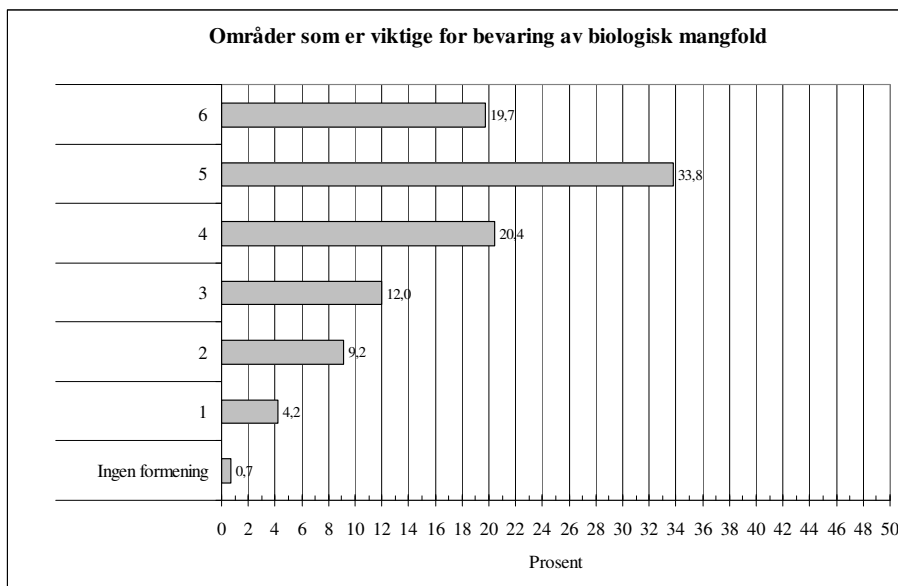
Figur 45 Vurdering av hvor stor grad erosjon og avrenning fra åpen åker visuell forurensning representerer en utfordring for kommune. 1 er ingen utfordring og 6 er svært stor utfordring. N 140.



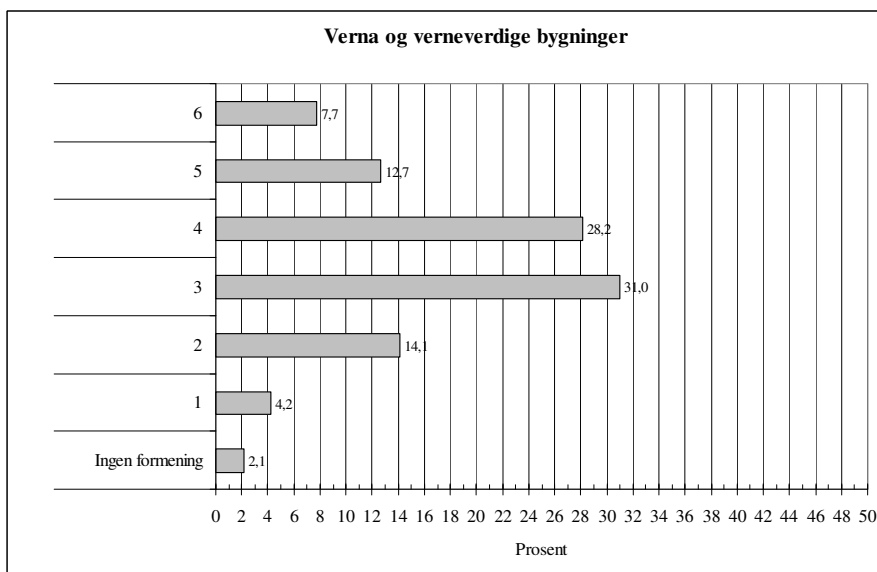
Figur 46 Vurdering av i hvor stor grad miljøutfordringene gjenspeiles i forhold til fordeling av SMIL-midler på ulike tiltak. 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad. N 142.



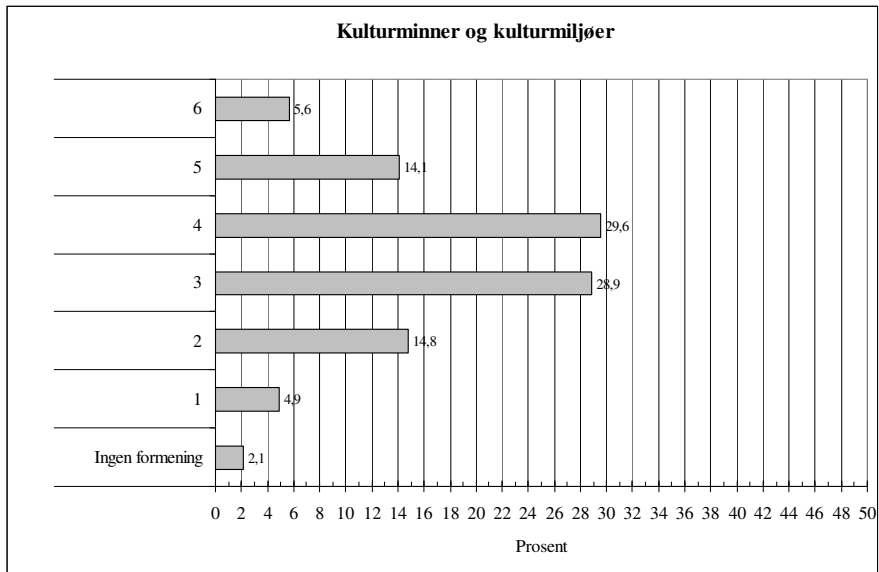
Figur 47 I hvilken grad ulike områder bør prioriteres mer eller mindre i tiden som kommer. N 142.



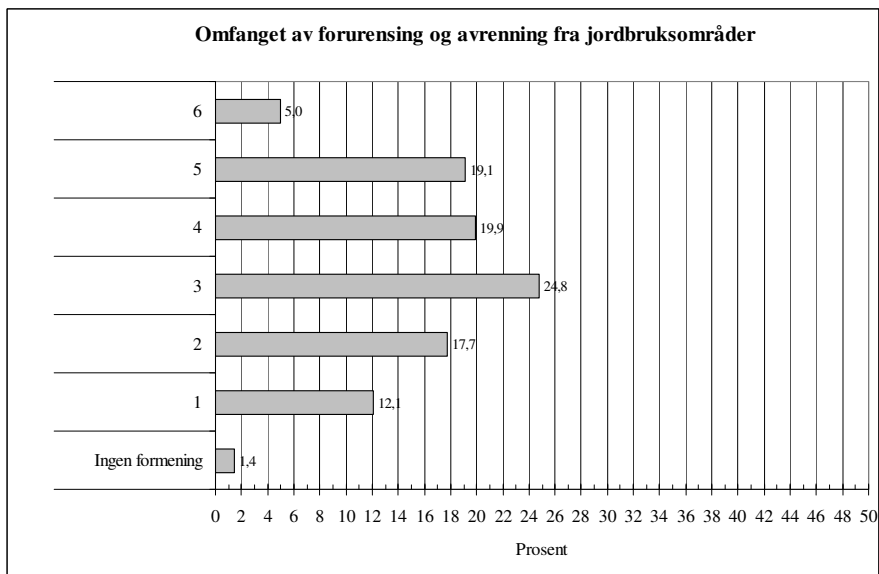
Figur 48 I hvilken grad kommunen har foretatt kartlegginger og skaffet seg oversikt over områder som er viktige for bevaring av biologisk mangfold. 1 er ikke i det hele tatt og 6 er i svært stor grad. N 142.



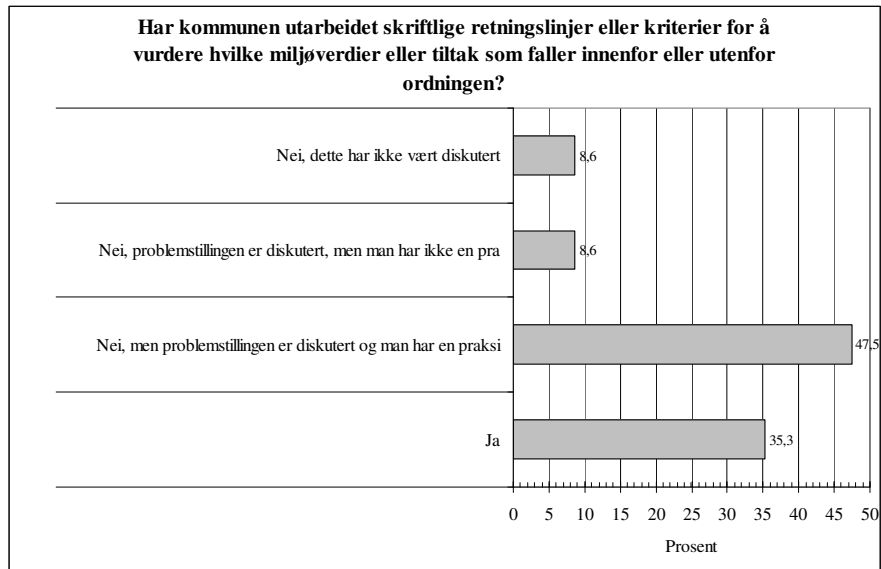
Figur 49 I hvilken grad kommunen har foretatt kartlegginger og skaffet seg oversikt over verna og verneverdige bygninger. 1 er ikke i det hele tatt og 6 er i svært stor grad. N 142.



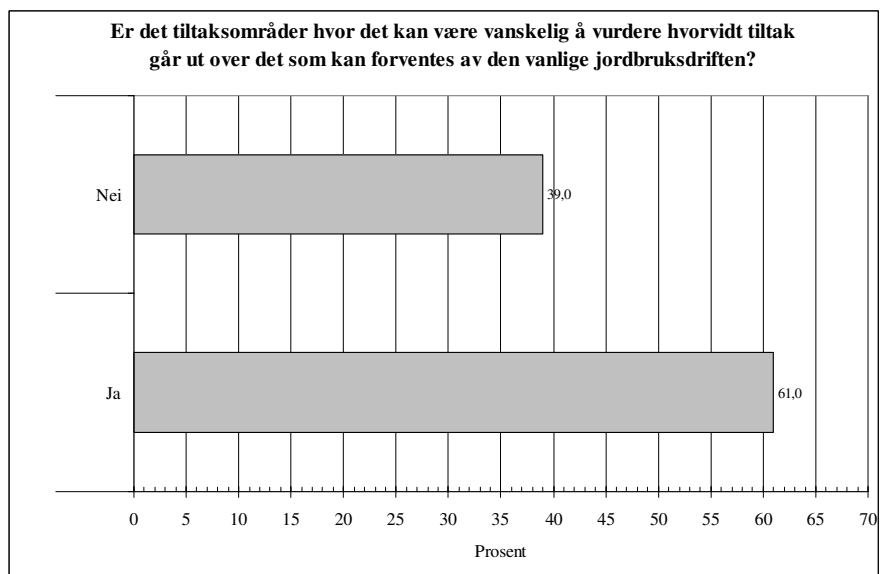
Figur 50 I hvilken grad kommunen har foretatt kartlegginger og skaffet seg oversikt over kulturminner og kulturmiljøer. 1 er ikke i det hele tatt og 6 er i svært stor grad. N 142.



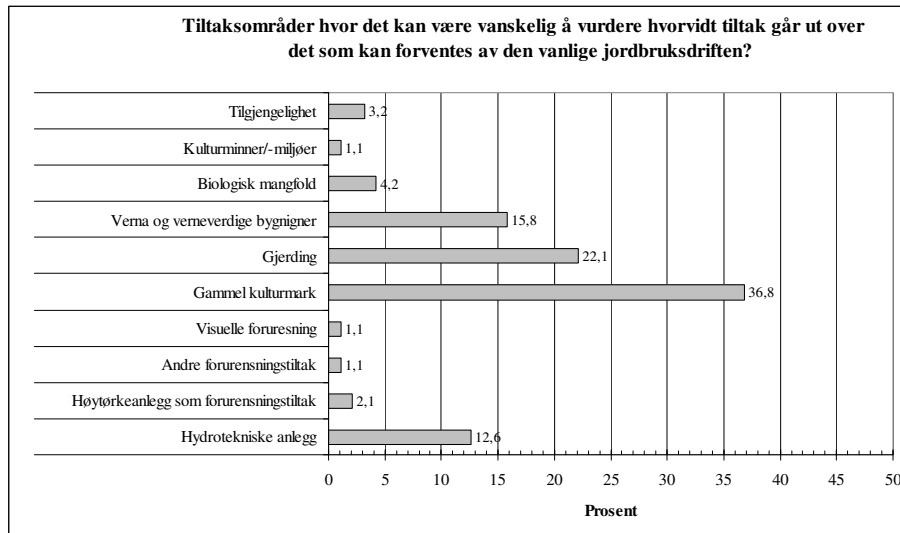
Figur 51 I hvilken grad kommunen har foretatt kartlegginger og skaffet seg oversikt over omfanget av forurensning og avrenning fra jordbruksområder. 1 er ikke i det hele tatt og 6 er i svært stor grad. N 142.



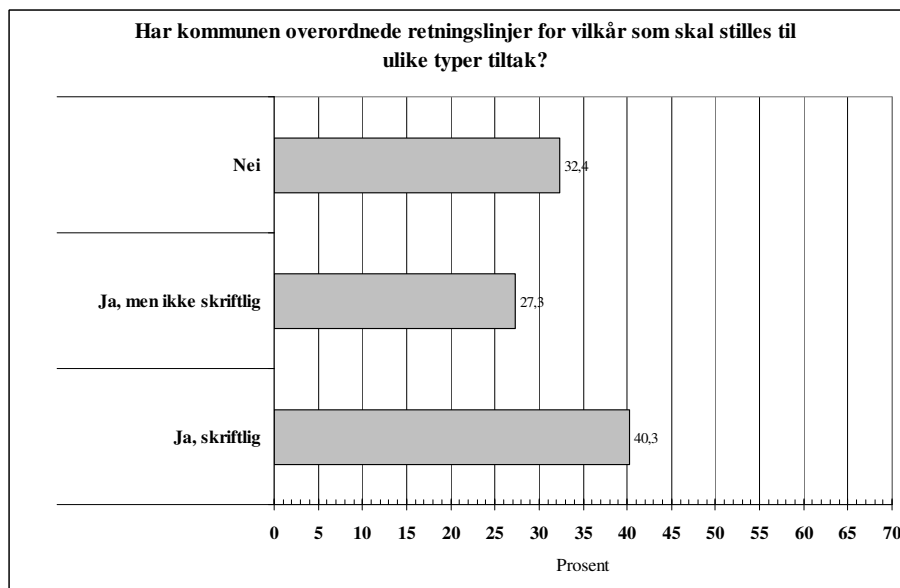
Figur 52 Hvorvidt kommunen har utarbeidet retningslinjer eller kriterier for å vurdere hvilke miljøverdier eller tiltak som faller innenfor eller utenfor ordningen. N 139.



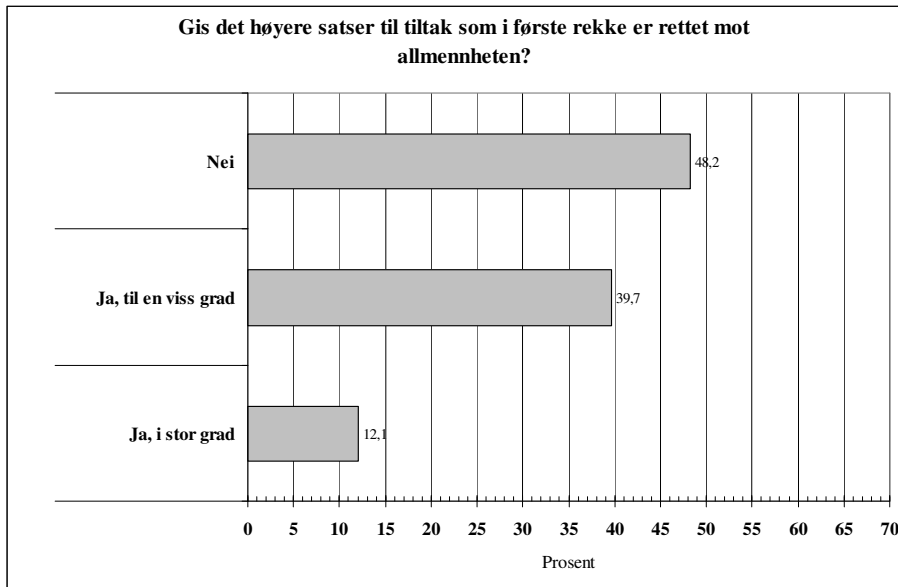
Figur 53 Hvorvidt det er tiltaksområder hvor det kan være vanskelig å vurdere om tiltak går ut over det som kan forventes av den vanlige jordbruksdriften. N 141.



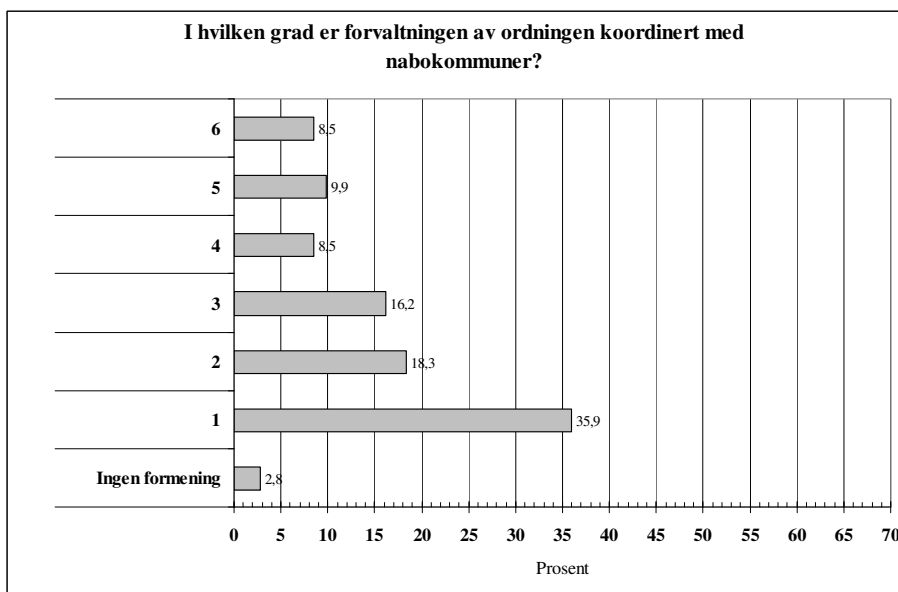
Figur 54 Tiltaksområder hvor det kan oppleves vanskelig å vurdere hvorvidt tiltak går ut over det som kan forventes av den vanlige jordbruksdriften. Klassifisering av åpne svar. N 71. Antall tiltak som grunnlag for prosentberegning: 95.



Figur 55 Hvorvidt kommunen har retningslinjer for vilkår som skal stilles til ulike typer tiltak. N 139.

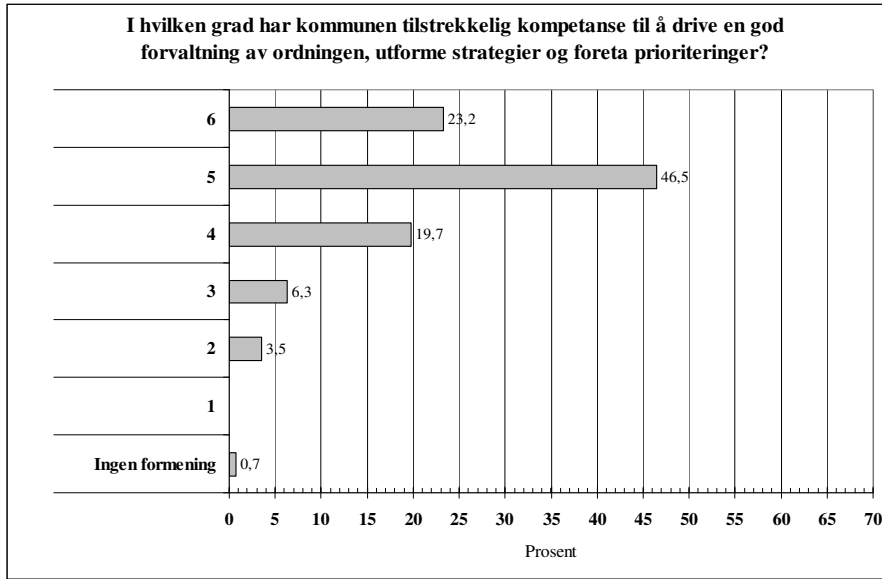


Figur 56 Hvorvidt det gis høyere sater tl tiltak som i første rekke er rettet mot allmennheten. N 141.

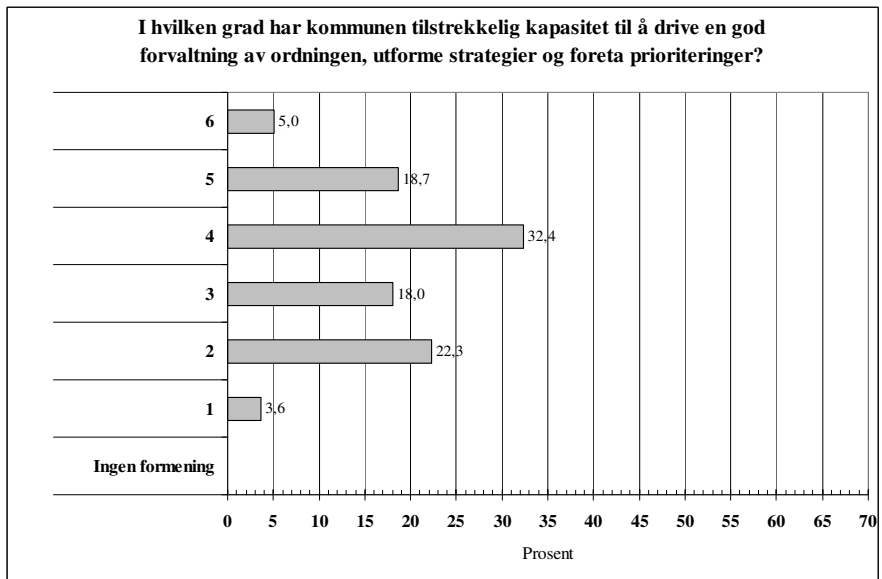


Figur 57 I hvilken grad forvaltningen av ordningen er koordinert med nabokommuner. 1 er ikke i det hele tatt og 6 er i stor grad. N 142.

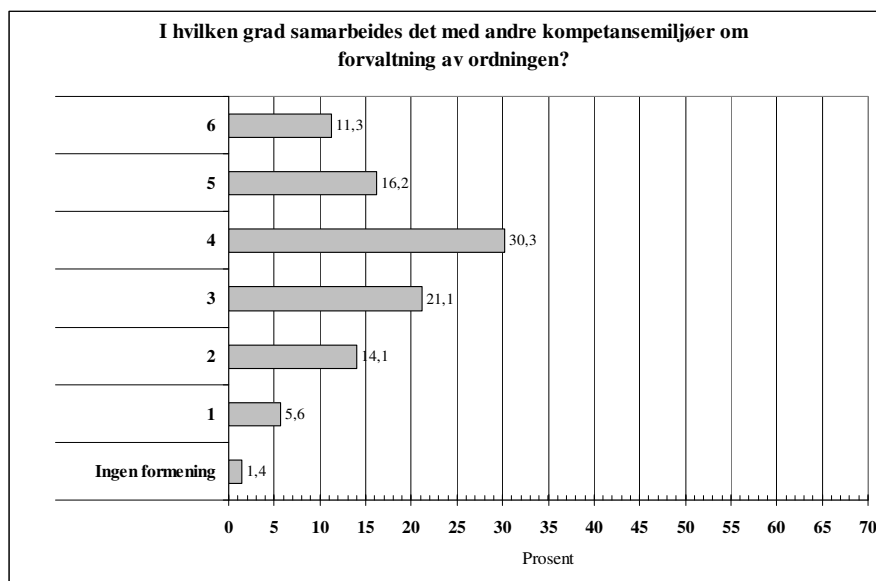




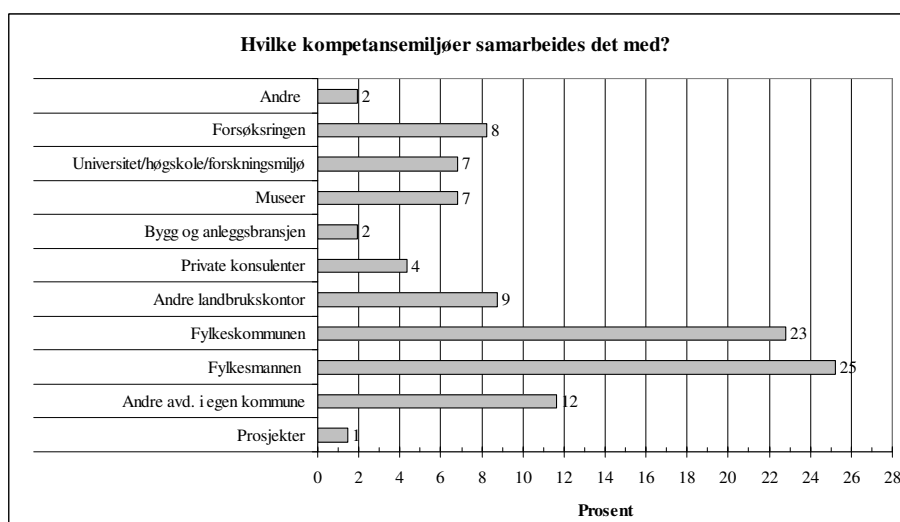
Figur 58 I hvilken grad kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å drive en god forvaltning av ordningen, utforme strategier og foreta prioriteringer. 1 er i svært liten grad og 6 er svært stor grad. N 142.



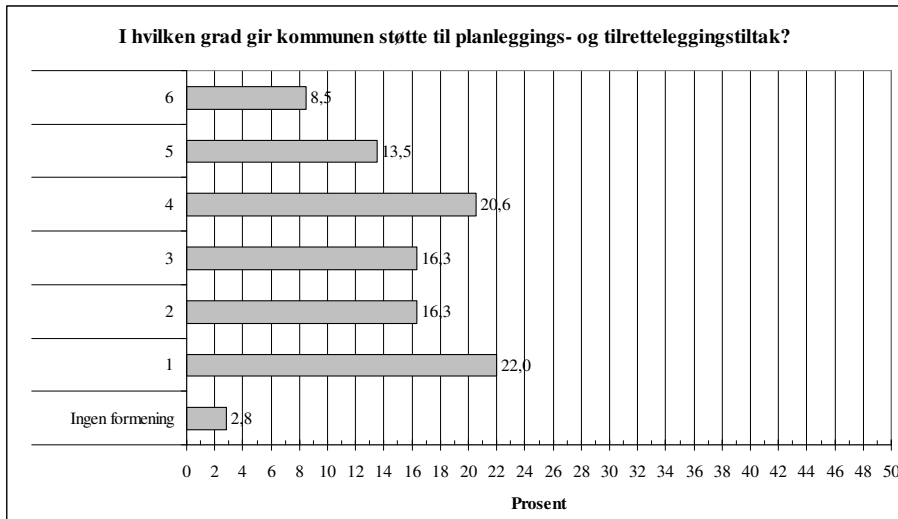
Figur 59 I hvilken grad kommunen har tilstrekkelig kapasitet til å drive en god forvaltning av ordningen, utforme strategier og foreta prioriteringer. 1 er i svært liten grad og 6 er svært stor grad. N 139.



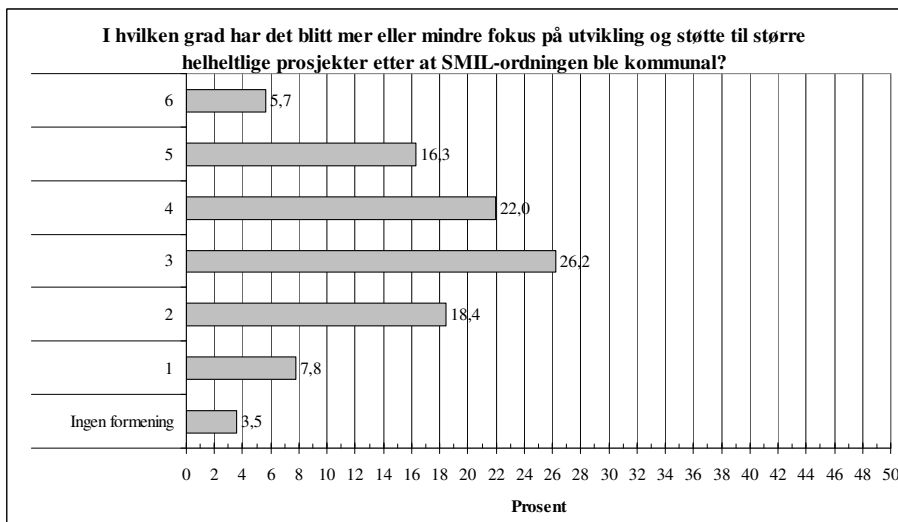
Figur 60 I hvilken grad det samarbeides med andre kompetansmiljøer om forvaltning av ordningen. 1 er ikke i det hele tatt og 6 er i svært stor grad. N 142.



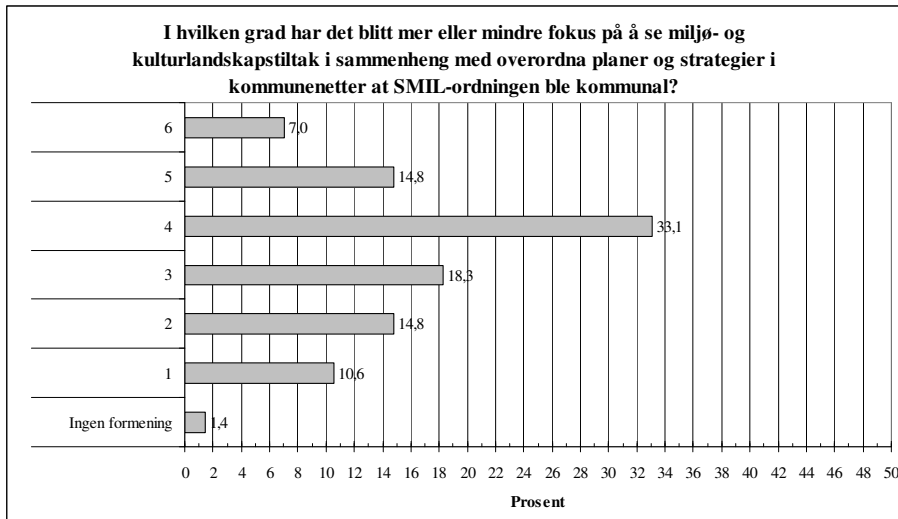
Figur 61 Andre kompetansmiljøer som det samarbeides med. Klassifisering av åpne svar. Grunnlag for prosentberegning: 206 oppføringer av samarbeidspartnere. N 120.



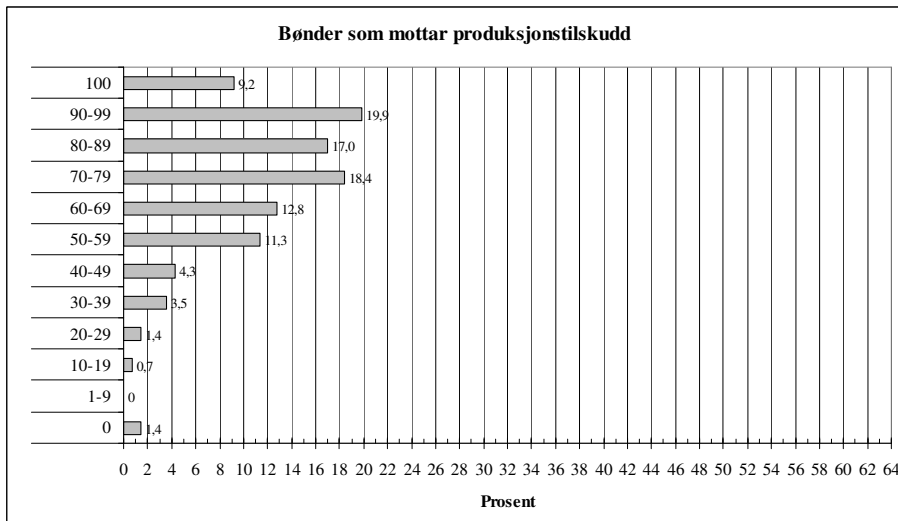
Figur 62 I hvilken grad det gis støtte til planleggings- og tilretteleggingstiltak. 1 er ikke i det hele tatt og 6 er i svært stor grad. N 141.



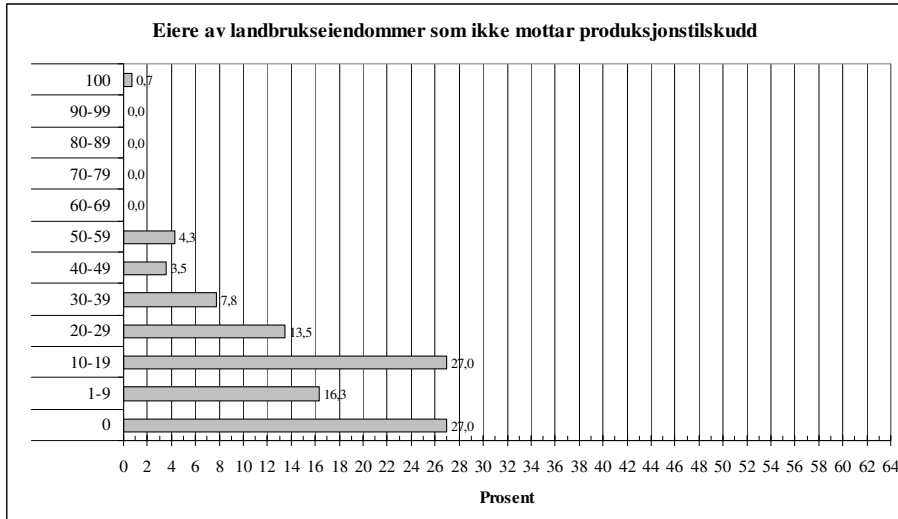
Figur 63 I hvilken grad det er blitt mer eller mindre fokus på utvikling av større helhetlige prosjekter etter at SMIL-ordningen ble kommunal. 1 er i mye mindre grad og 6 er i mye større grad. N 141.



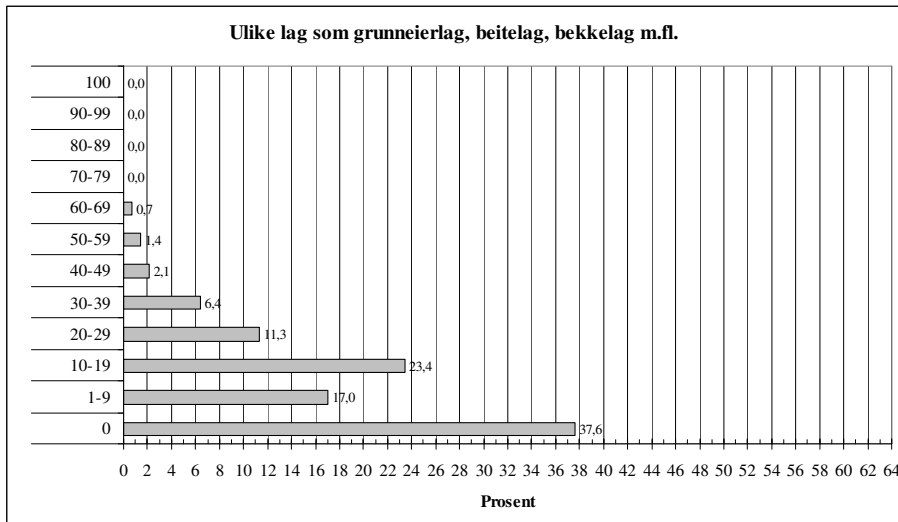
**Figur 64** I hvilken grad det er blitt mer eller mindre fokus å se miljø- og kulturlandskapstiltak i sammenheng etter at SMIL-ordningen ble kommunal. 1 er i mye mindre grad og 6 er i mye større grad. N 142.



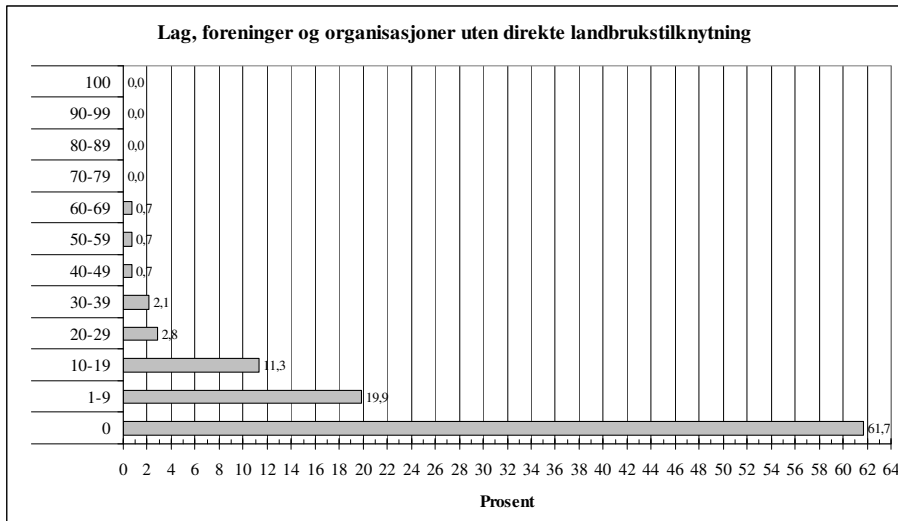
**Figur 65** Hvor stor andel av SMIL-mildene som gikk i 2007 til bønder som var mottakere av produksjonstilskudd . N 141.



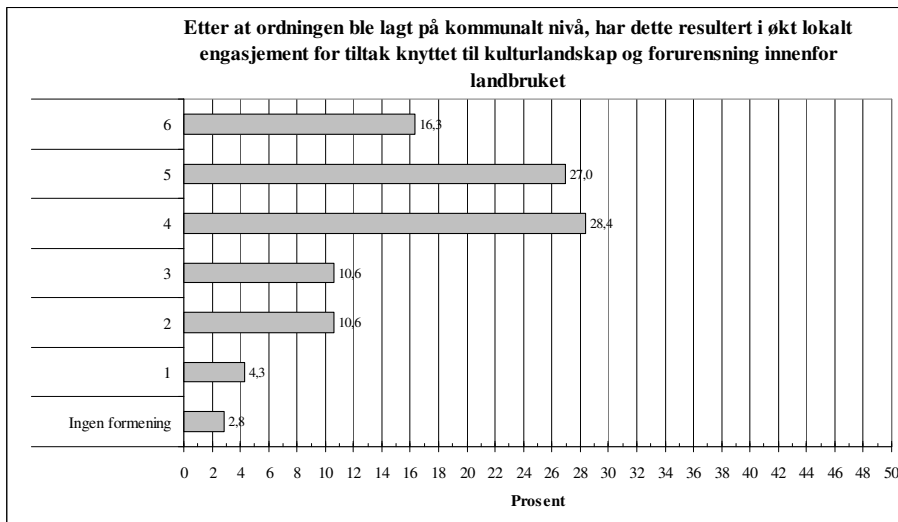
Figur 66 Hvor stor andel av SMIL-mildene som gikk i 2007 til eiere av landbrukseiendommer som ikke mottok produksjonstilskudd. N 141.



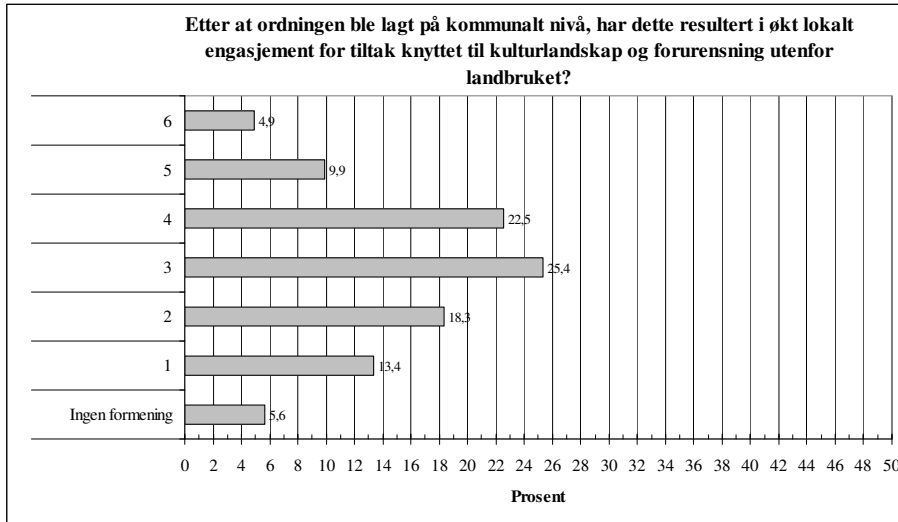
Figur 67 Hvor stor andel av SMIL-mildene som gikk i 2007 til ulike lag som grunneierlag, beitelag, bekkelag m.fl. N 141.



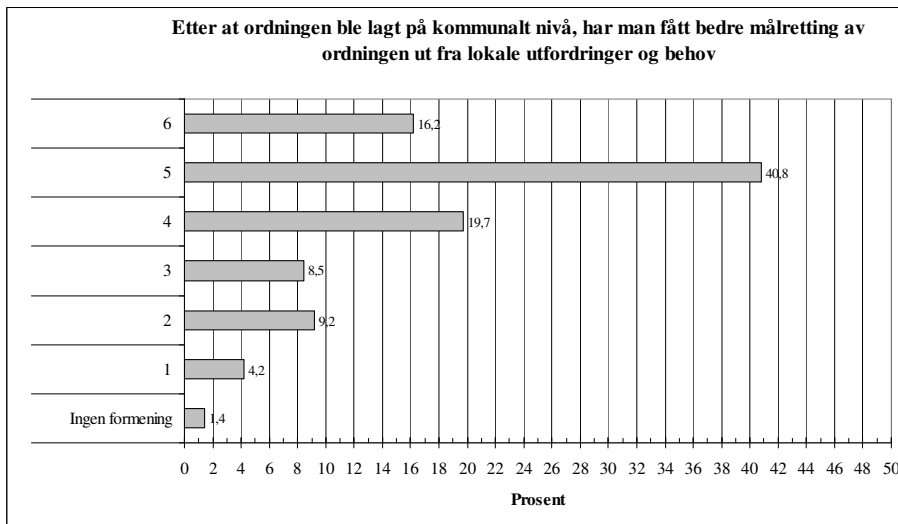
Figur 68 Hvor stor andel av SMIL-mildene som gikk i 2007 til lag, foreninger og organisasjoner uten direkte landbrukstilknytning. N 141.



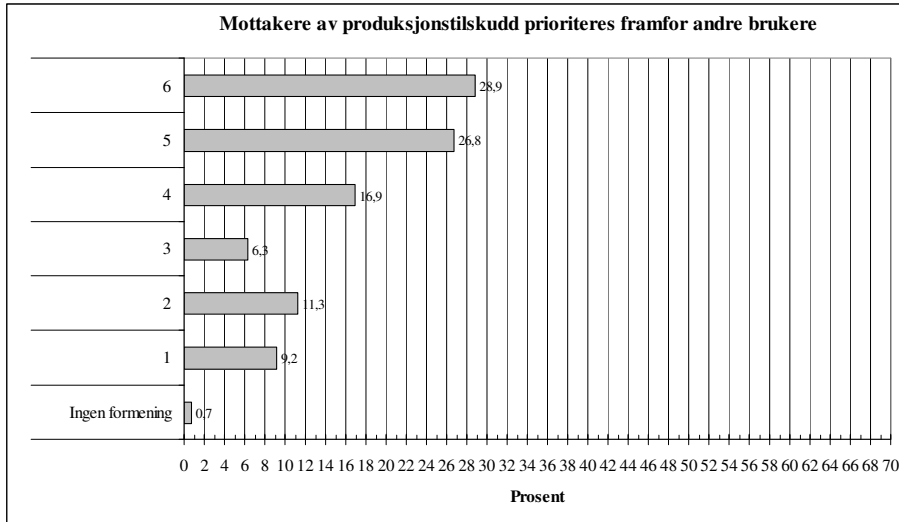
Figur 69 Grad av enighet i påstanden om at flyttingen av SMIL-ordningen til kommunalt nivå har resultert i økt engasjement for tiltak knyttet til kulturlandskap og forurensning innenfor landbruket. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N141.



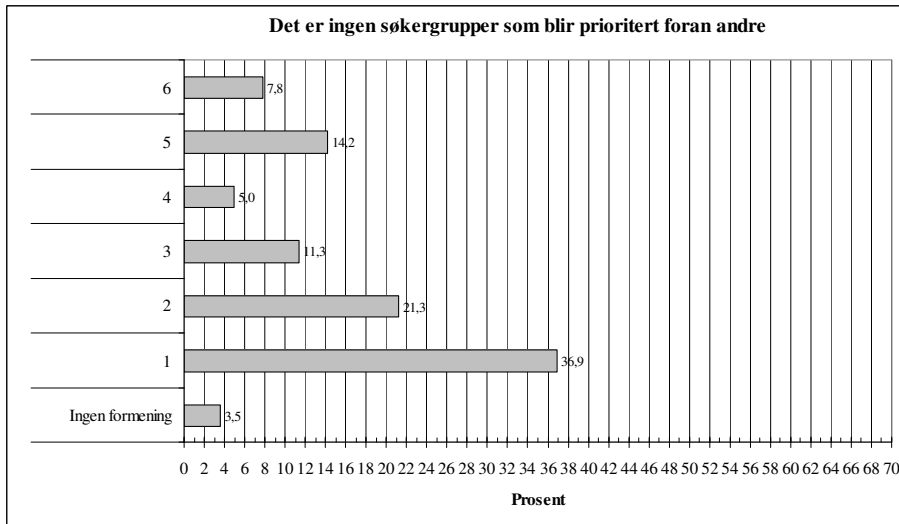
**Figur 70** Grad av enighet i påstanden om at flyttingen av SMIL-ordningen til kommunalt nivå har resultert i økt engasjement for tiltak knyttet til kulturlandskap og forurensning utenfor landbruket. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N142.



**Figur 71** Grad av enighet i påstanden om at flyttingen av SMIL-ordningen til kommunalt nivå har resultert i bedre målretting av ordningen ut fra lokale utfordringer og behov. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N142.

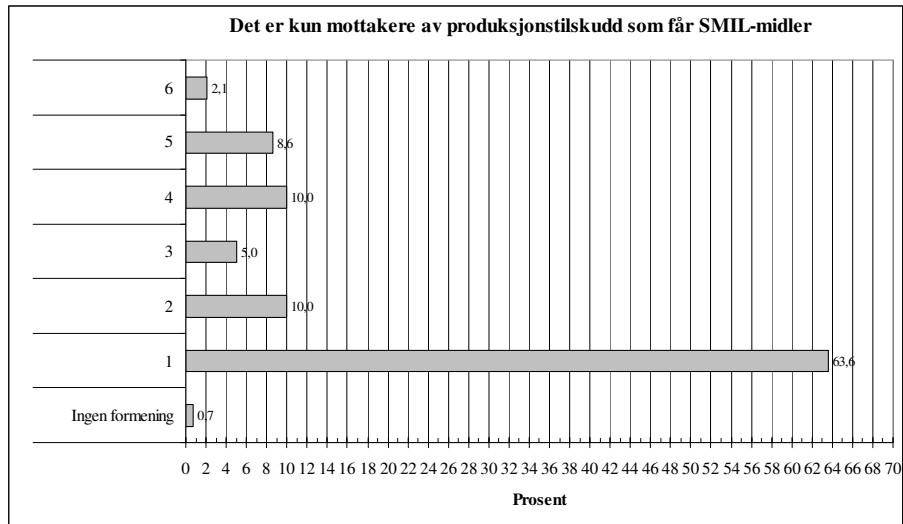


Figur 72 Grad av enighet i påstanden om at mottakere av produksjonstilskudd prioriteres framfor andre brukere. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N142.

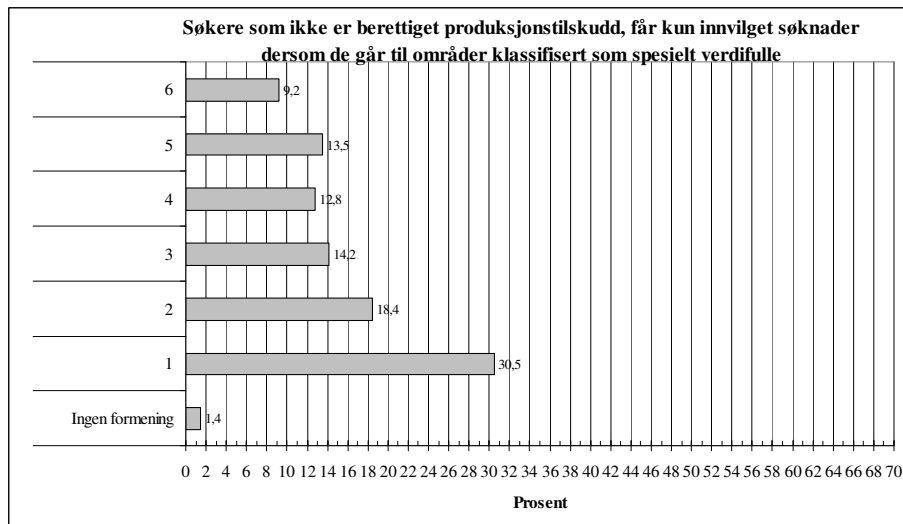


Figur 73 Grad av enighet i påstanden om at det er ingen søkergrupper som blir prioritert foran andre. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N141.

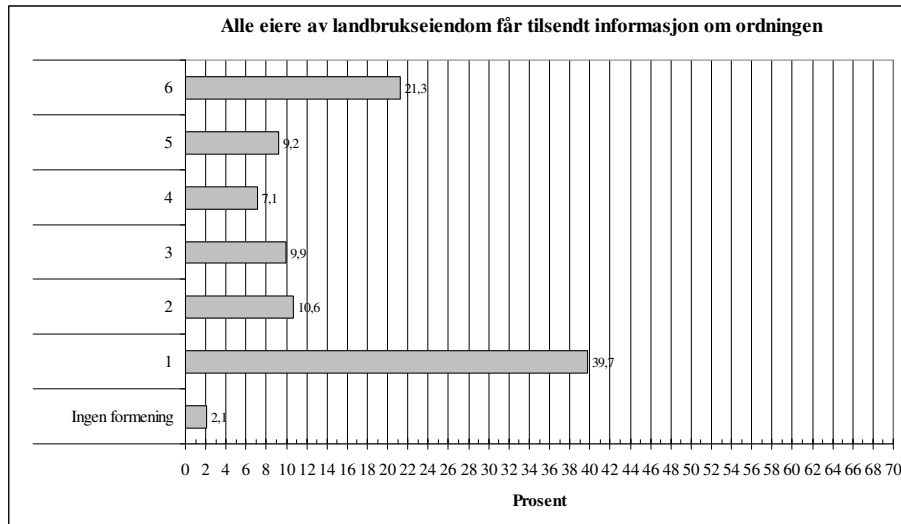




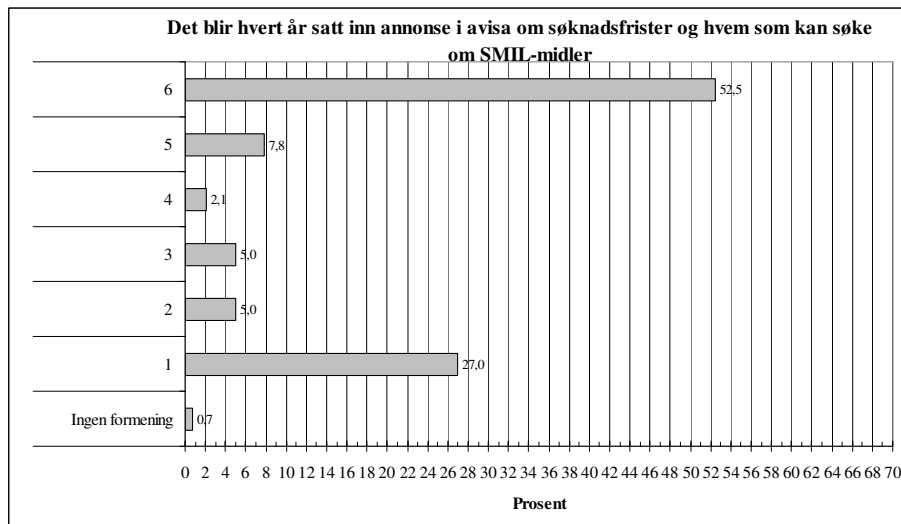
Figur 74 Grad av enighet i påstanden om at det er kun mottakere av produksjonstilskudd som får SMIL-midler. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N140.



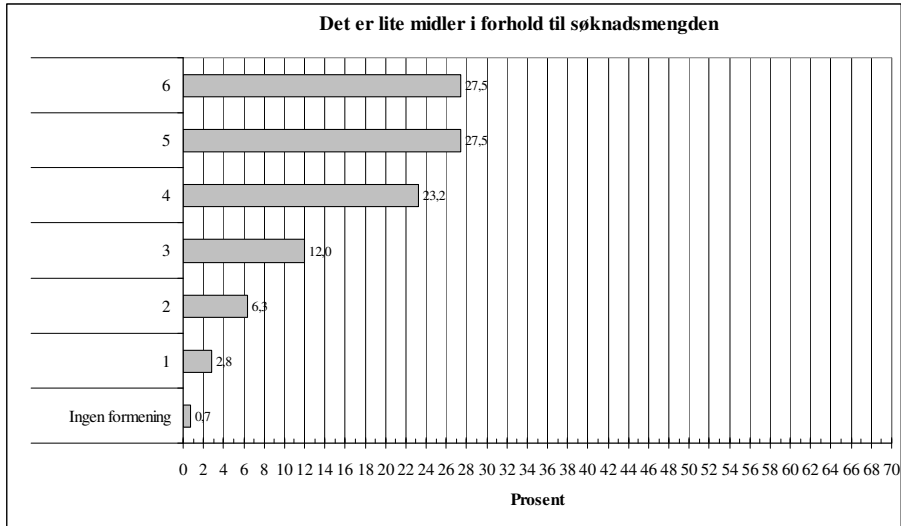
Figur 75 Grad av enighet i påstanden om at søkere som ikke er berettiget produksjonstilskudd, får kun innvilget søknader dersom de går til områder klassifisert som spesielt verdifulle. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N141.



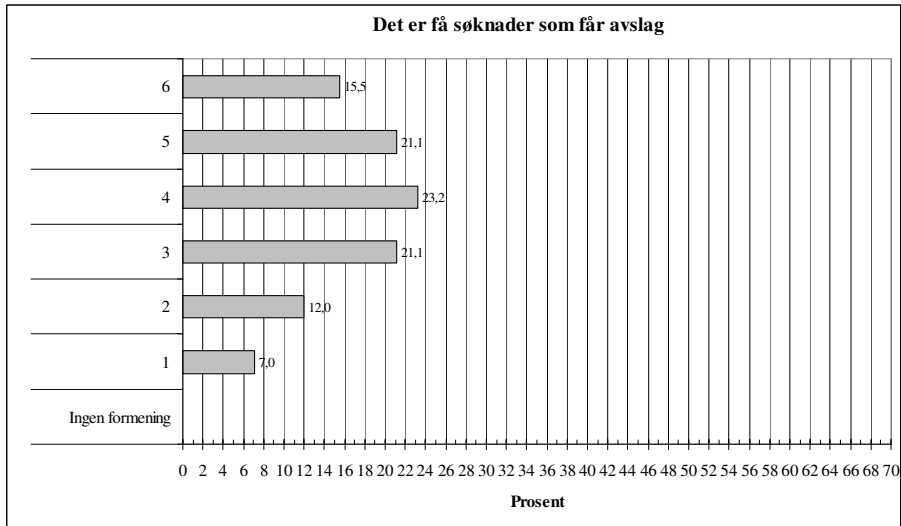
Figur 76 Grad av enighet i påstanden om at alle eiere av landbrukseiendom får tilsendt informasjon om ordningen. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N141.



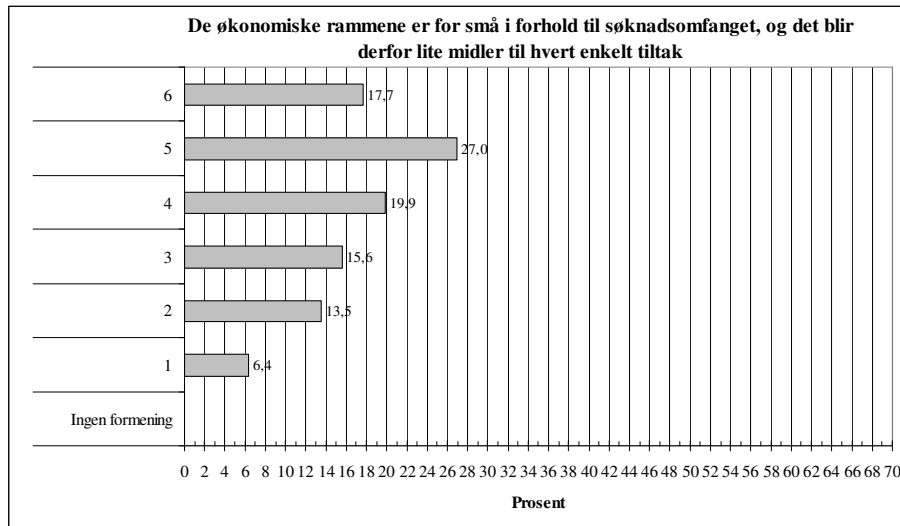
Figur 77 Grad av enighet i påstanden om at det blir hvert år satt inn annonse i avisa om søknadsfrister og hvem som kan søke om SMIL-midler. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N141.



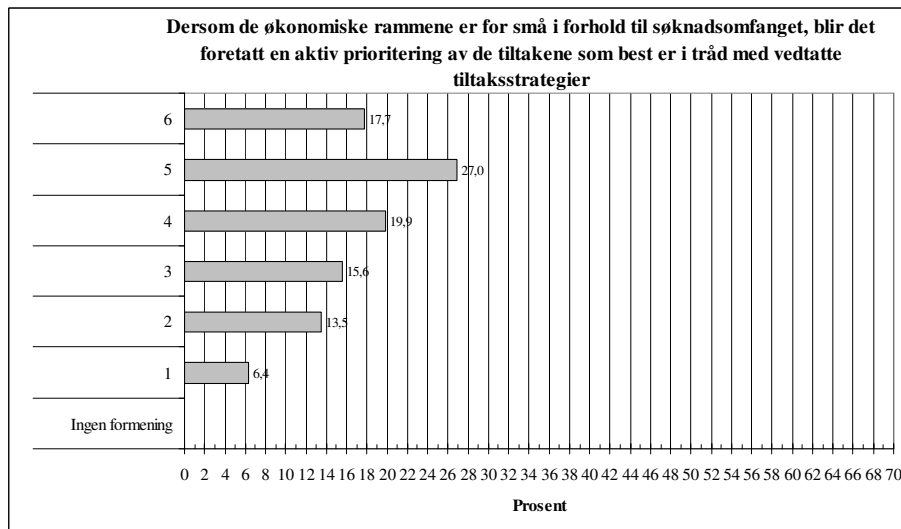
Figur 78 Grad av enighet i påstanden om at det er lite midler i forhold til søknadsmengden. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N142.



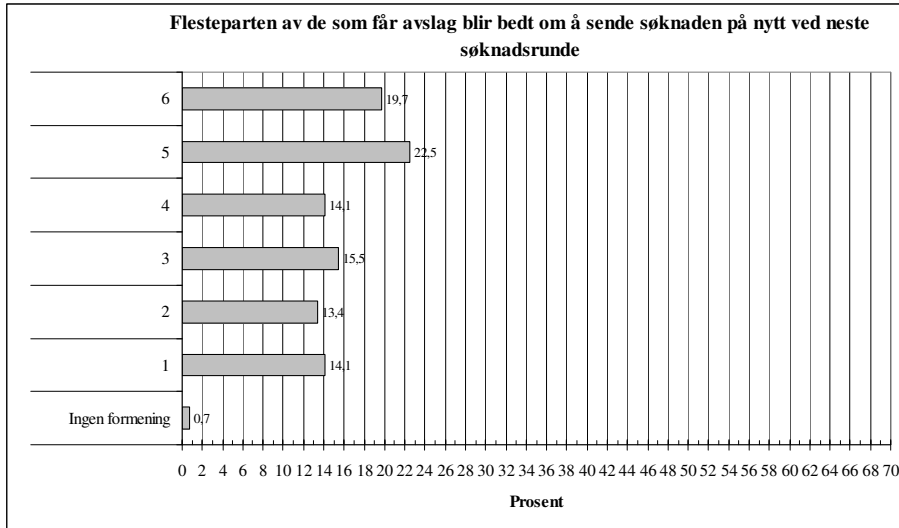
Figur 79 Grad av enighet i påstanden om at det er få søknader som får avslag. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N142.



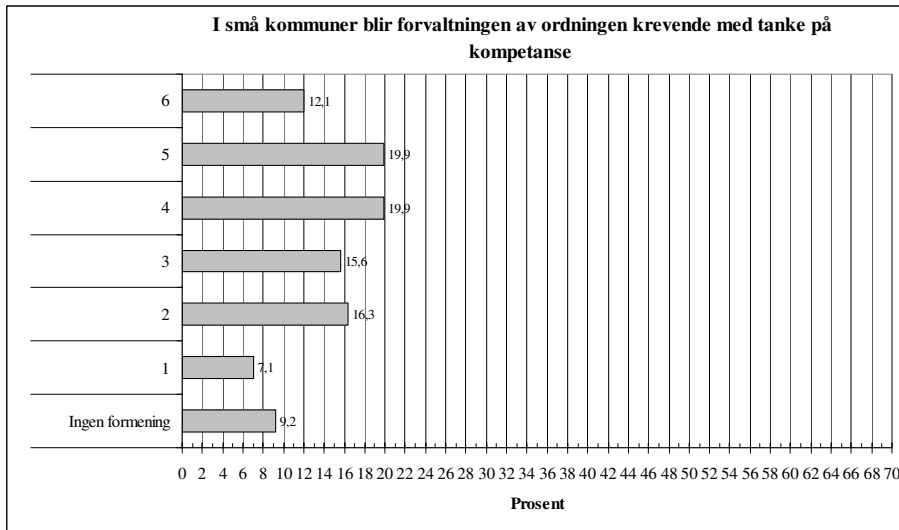
Figur 80 Grad av enighet i påstanden om at de økonomiske rammene er for små i forhold til søknadsomfanget, og det blir derfor lite midler til hvert enkelt tiltak. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N141.



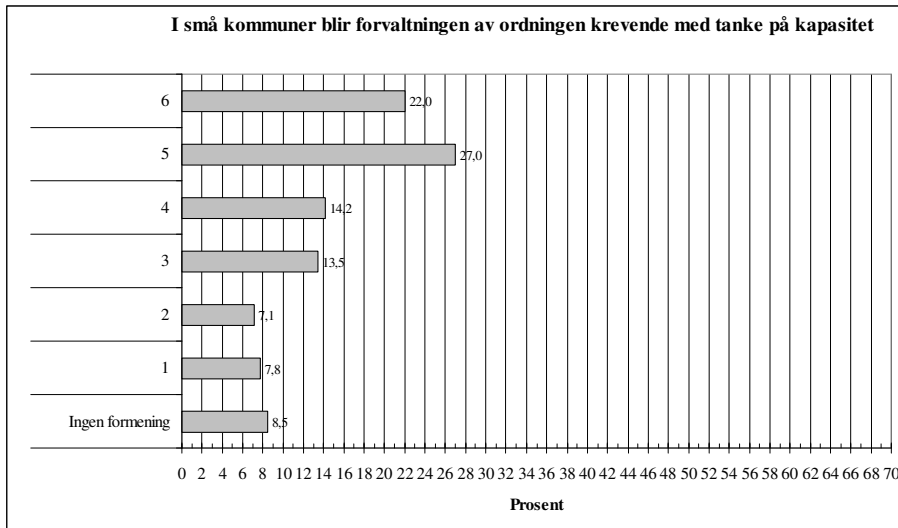
Figur 81 Grad av enighet i påstanden om at dersom de økonomiske rammene er for små i forhold til søknadsomfanget, blir det foretatt en aktiv prioritering av de tiltakene som best er i tråd med vedtatte tiltaksstrategier. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N142.



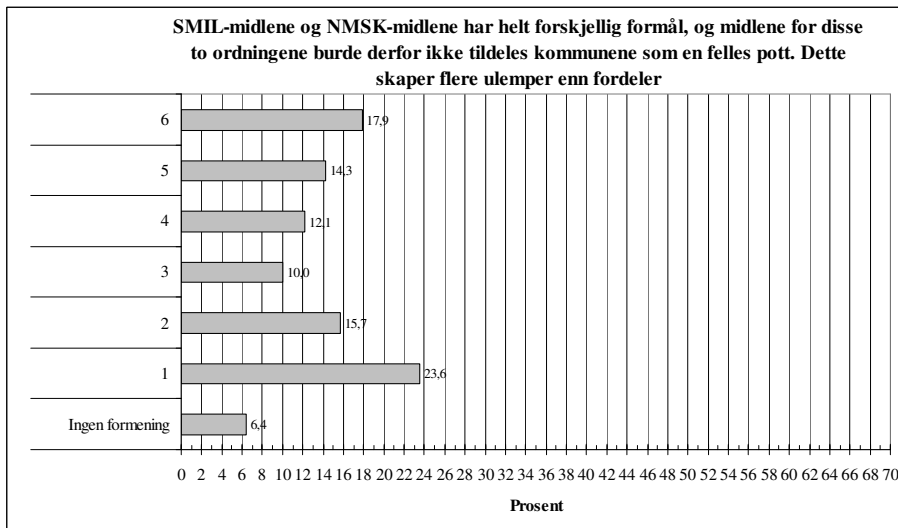
Figur 82 Grad av enighet i påstanden om at flesteparten av de som får avslag blir bedt om å sende søknaden på nytt ved neste søknadsrunde. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N142.



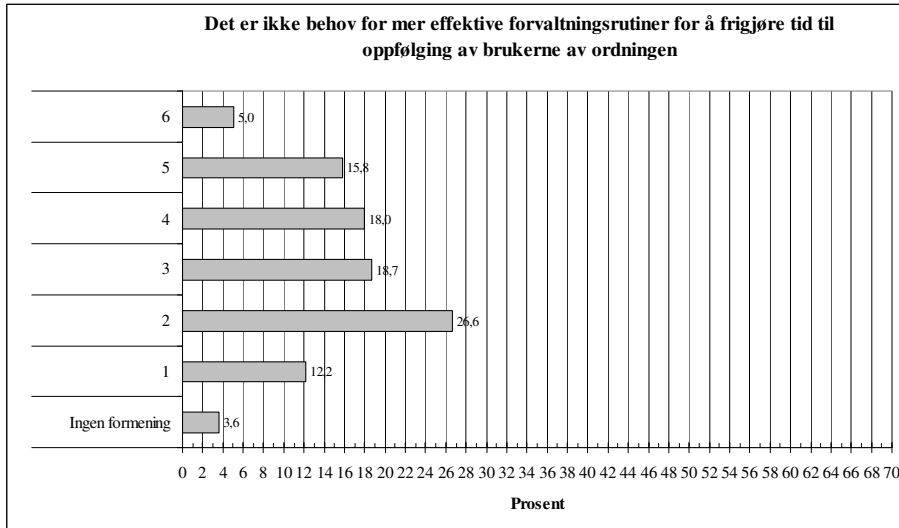
Figur 83 Grad av enighet i påstanden om at i små kommuner blir forvaltningen av ordningen krevende med tanke på kompetanse. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N141.



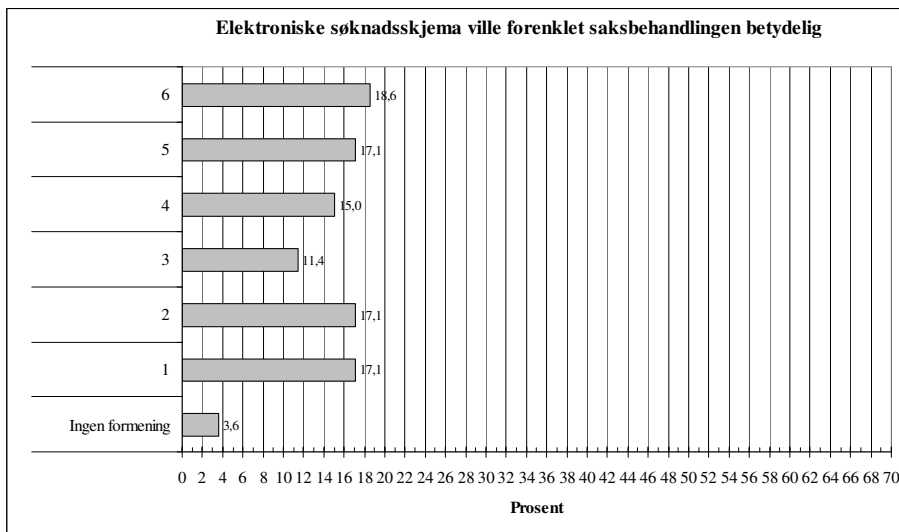
Figur 84 Grad av enighet i påstanden om at i små kommuner blir forvaltningen av ordningen krevende med tanke på kapasitet. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N141.



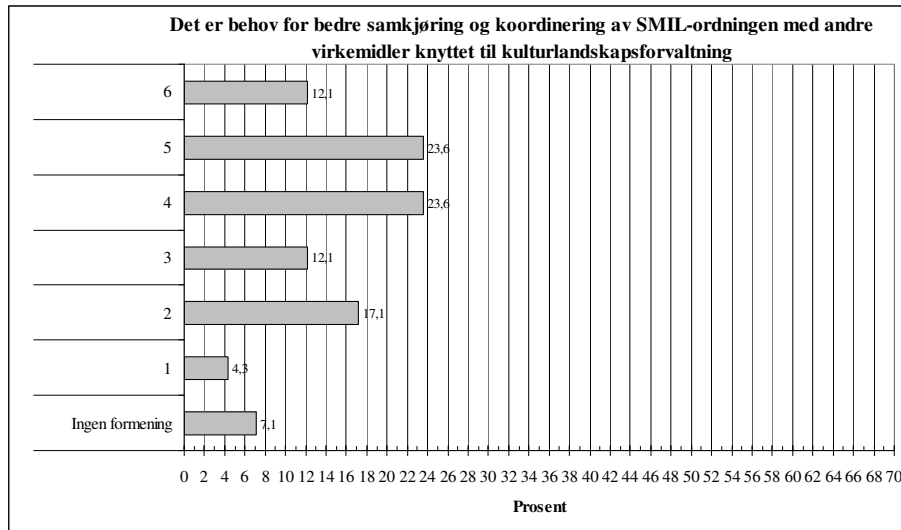
Figur 85 Grad av enighet i påstanden om at SMIL-midlene og NMSK-midlene har helt forskjellig formål, og midlene for disse to ordningene burde derfor ikke tildeles kommunene som en felles pott. Dette skaper flere ulemper enn fordeler. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N140.



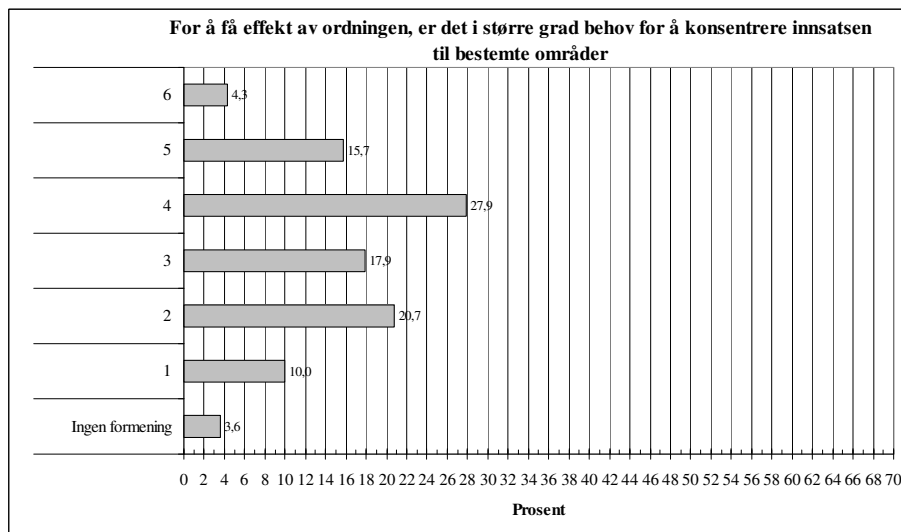
Figur 86 Grad av enighet i påstanden om at det er ikke behov for mer effektive forvaltningsrutiner for å frigjøre tid til oppfølging av brukerne av ordningen. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N139.



Figur 87 Grad av enighet i påstanden om at elektroniske søknadsskjema ville forenklet saksbehandlingen betydelig. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N140.

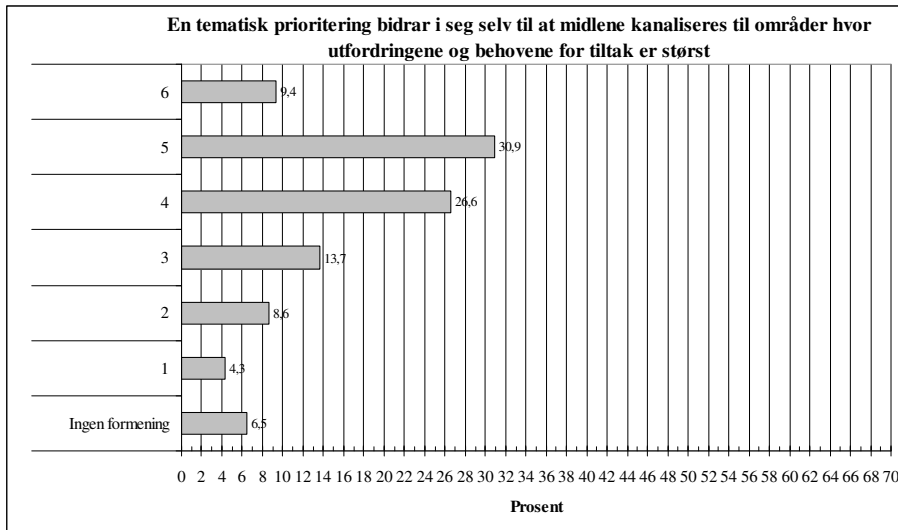


Figur 88 Grad av enighet i påstanden om at det er behov for bedre samkjøring og koordinering av SMIL-ordningen med andre virkemidler knyttet til kulturlandskapsforvaltning. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N140.

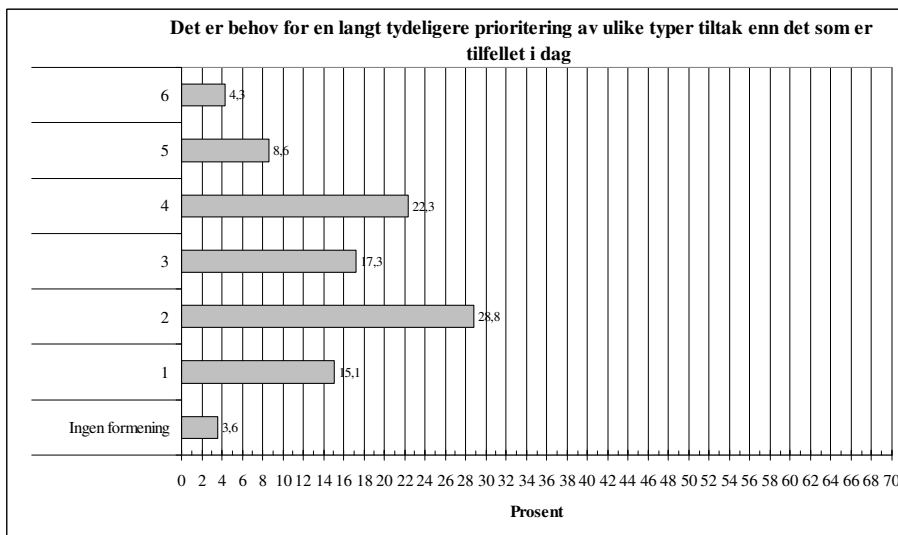


Figur 89 Grad av enighet i påstanden om at for å få effekt av ordningen, er det i større grad behov for å konsentrere innsatsen til bestemte områder. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N140.

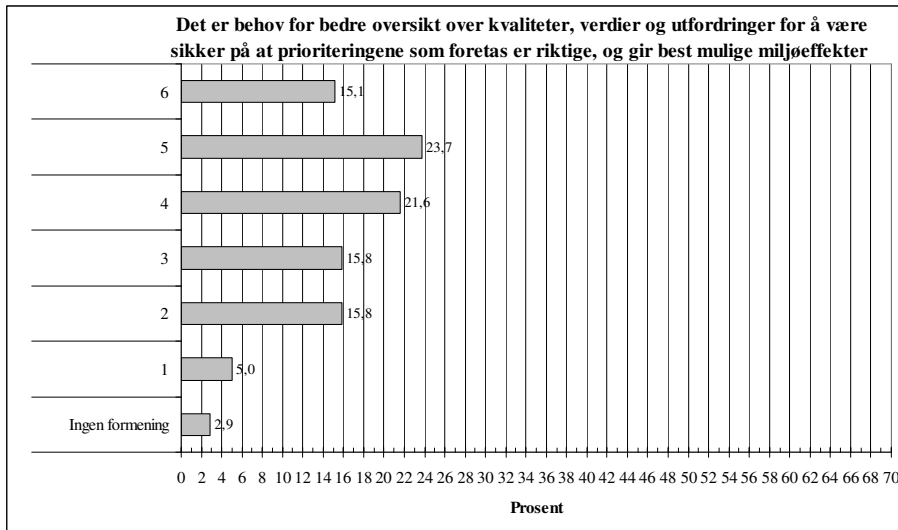




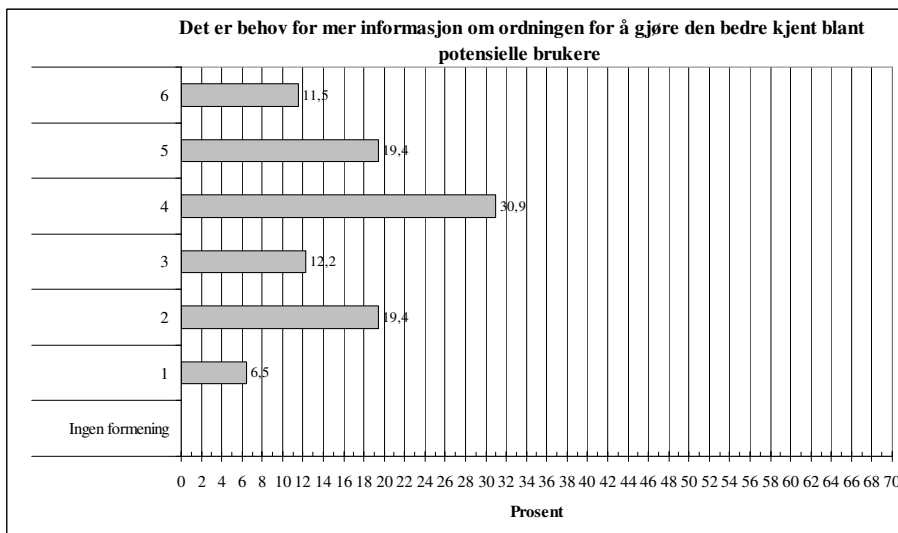
Figur 90 Grad av enighet i påstanden om at en tematisk prioritering bidrar i seg selv til at midlene kanaliseres til områder hvor utfordringene og behovene for tiltak er størst. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N139.



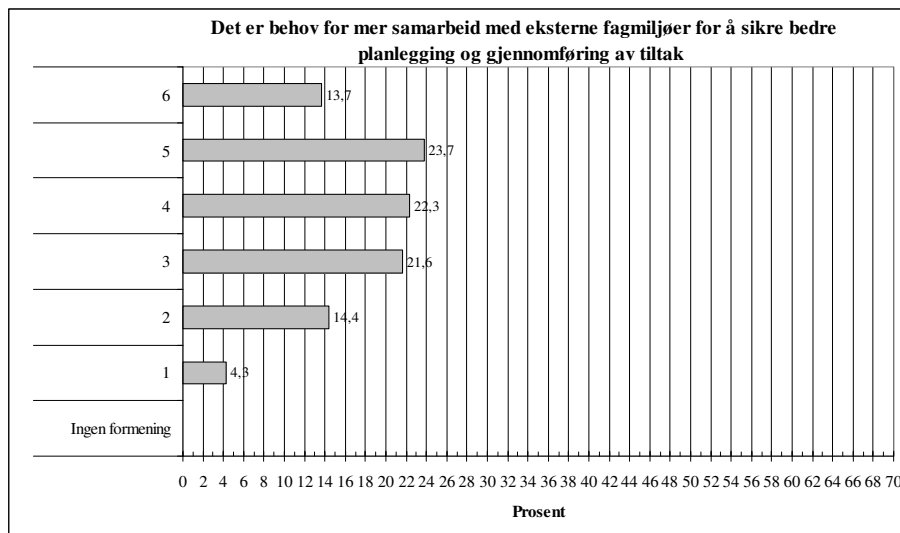
Figur 91 Grad av enighet i påstanden om at det er behov for en langt tydeligere prioritering av ulike typer tiltak enn det som er tilfellet i dag. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N139.



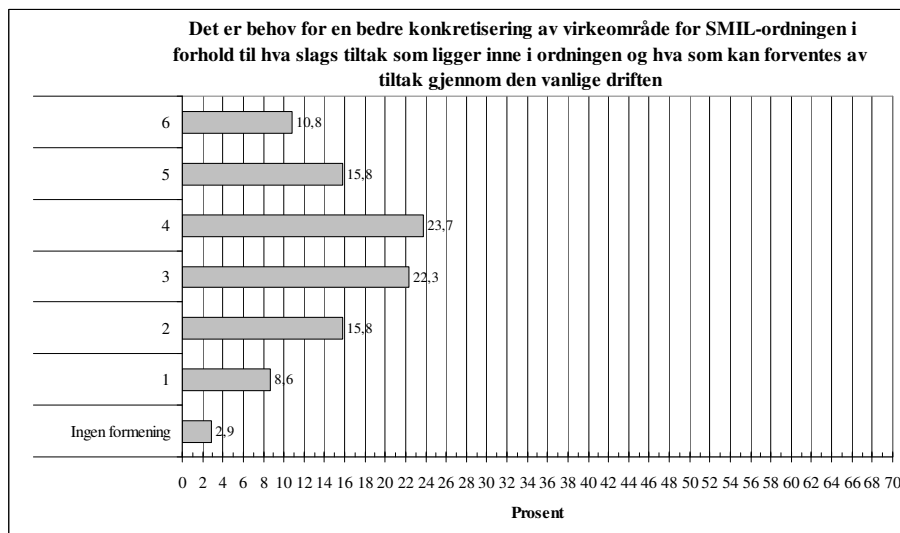
Figur 92 Grad av enighet i påstanden om at det er behov for bedre oversikt over kvaliteter, verdier og utfordringer for å være sikker på at prioriteringene som foretas er riktige, og gir best mulige miljøeffekter. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N139.



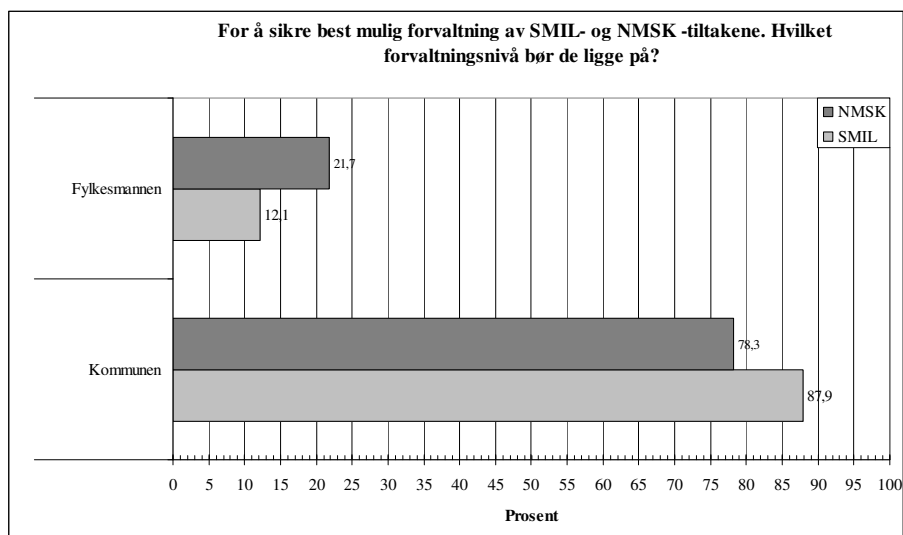
Figur 93 Grad av enighet i påstanden om at det er behov for mer informasjon om ordningen for å gjøre den bedre kjent blant potensielle brukere. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N139.



Figur 94 Grad av enighet i påstanden om at det er behov for mer samarbeid med eksterne fagmiljøer for å sikre bedre planlegging og gjennomføring av tiltak. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N139.



Figur 95 Grad av enighet i påstanden om at det er behov for en bedre konkretisering av virkeområde for SMIL-ordningen i forhold til hva slags tiltak som ligger inne i ordningen og hva som kan forventes av tiltak gjennom den vanlige driften. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. N139.



**Figur 96** Vurdering av hvilket forvaltningsnivå SMIL- og NMSK-tiltakene bør ligge for å sikre en best mulig forvaltning. N 141 (SMIL) og N 138 (NMSK).