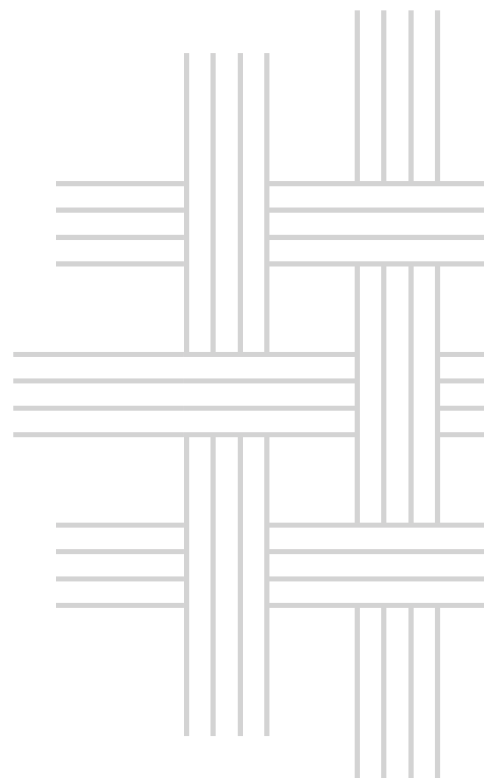




Høgskolen
i Innlandet

+



**Hans Olav Bråtå, Merethe Lerfald og Ulla
Higdem**

Evaluering av Regionalt næringsprogram for landbruket i Trøndelag

Skriftserien 16 - 2019



østlandsforskning
Eastern Norway Research Institute

© Forfatter/ Høgskolen i Innlandet

ISBN elektronisk versjon: 978-82-8380-115-6

ISSN trykt/elektronisk versjon: 2535-5678

Oppdragsgiver: Landbruks- og matdepartementet

Prosjektleder: Hans Olav Bråtå

Emneord: Regionreform, Trøndelag, Nordland,
Agder, partnerskap, fylkeskommune, Fylkesmann,
Regionalt næringsprogram for landbruket

Dato: August 2019

FORORD

Fra 1.1.2020 skal det formelle ansvaret for Regionalt næringsprogram for landbruket overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Som en forberedelse til dette har det vært gjennomført et toårig forsøk i Trøndelag fra 1.1.2018, hvor ansvaret for programmet var overført fra fylkesmannen til Trøndelag fylkeskommune.

Høgskolen i Innlandet og Østlandsforskning (ØF) har i perioden februar til juni 2019 evaluert forsøket med Regionalt næringsprogram for landbruket i Trøndelag. Evalueringen skal gi økt kunnskap og anbefalinger i forbindelse med overføringen av næringsprogrammet til fylkeskommunen. I den forbindelse ble det også gjort en del studier i Nordland og Agder slik at det ble et bredere erfaringsgrunnlag.

Takk til ressurspersoner i fylkeskommunene og fylkesmannsembetene i Trøndelag, Nordland og Agder for hjelp i forbindelse med innsamling av dokumentasjon og mange spørsmål og mailer. Vi vil også takke disse personene, og representanter for andre aktører i de regionale partnerskapene, for at de velvillig stilte opp til intervjuer. Faglige vurderinger og konklusjoner er imidlertid vårt ansvar. Ulikhetene mellom fylkene medfører at resultatene fra intervjuene presenteres på litt ulike steder kapitlene imellom.

Takk til Landbruks- og matdepartementet for prosjektet og takk til Aud-Sissel Meringdal og Siri Lothe for god dialog underveis. Prosjektet er gjennomført av Forsker 1 Hans Olav Bråtå, Forsker 2 Merethe Lerfald (begge ØF) og førsteamanuensis Ulla Higdem ved Høgskolen i Innlandet.

Lillehammer, august, 2019

Tonje Lauritzen (sign.)
instituttleder

Hans Olav Bråtå (sign.)
prosjektleder

INNHold

1	Bakgrunn for evalueringen.....	5
1.1	Overføring av landbruksoppgaver til fylkeskommunen	5
1.2	Regionalt næringsprogram for landbruket.....	6
1.2.1	Forsøket i Trøndelag	6
1.3	Regionalt bygdeutviklingsprogram	7
1.4	Regionalt miljøprogram og Regionalt skog- og klimaprogram	8
2	Analysemodell og datagrunnlag.....	9
2.1	Evalueringens spørsmål – hva skal vi «måle»?	9
2.1.1	Forsøkets programteori	9
2.1.2	Evalueringens problemstillinger	10
2.2	Hva kan vi måle?	11
2.2.1	Analysemodell	11
2.2.2	Evaluering før forsøket er avsluttet	13
2.2.3	Kontekst for forsøket	13
2.3	Gjennomføring av undersøkelsen – evalueringsdesign	14
2.3.1	Datagrunnlag	14
3	Fellesarenaer for landbruksnæringen i Trøndelag	16
3.1	Fellesarenaer for landbruksnæringen i Trøndelag	16
3.1.1	Forsøket	17
3.2	Regionale bygdeutviklingsprogram	20
3.2.1	Regionalt bygdeutviklingsprogram for Trøndelag 2013-2017	20
3.2.2	Regionalt bygdeutviklingsprogram for Trøndelag 2018-2022	21
4	Regionalt næringsprogram for landbruket i Trøndelag	22
4.1	Oppstart av forsøket med regionalt næringsprogram for landbruket	22
4.2	Regionalt næringsprogram for landbruket 2018.....	25
4.3	Regionalt næringsprogram for landbruket, 2019-2022	26
4.3.1	Prosessen med utvikling av næringsprogrammet	26
4.3.2	Regionalt næringsprogram – høringsutkast 17. august 2018	28
4.3.3	Vedtatt regionalt næringsprogram for landbruket i Trøndelag 2019-2022	30
4.4	RNP for 2019-2022 sammenlignet med 2018-programmet	32
4.5	Regionalt miljøprogram for jordbruket og Regionalt Skog- og klimaprogram i Trøndelag	32
4.6	Vurderinger av prosessen i forbindelse med RNP	34
4.6.1	Prosess og kunnskapsgrunnlag ved utarbeiding av næringsprogrammet	34
4.6.2	RNP i forhold til regionale strategier og regionalt bygdeutviklingsprogram	35
4.6.3	Forbedringer	35
5	Nordland: Regionalt Bygdeutviklingsprogram, Regional plan for landbruk og regionalt næringsprogram	37
5.1	Regionalt arbeid om landbruk i Nordland	37
5.1.1	Fylkesvise fellesarenaer for landbruk	37
5.2	Regionalt bygdeutviklingsprogram	40
5.3	Regional plan for landbruk i Nordland 2018-2030.....	41
5.4	Regionalt næringsprogram 2019 - 2022.....	43
5.5	Regionalt miljøprogram og Regionalt skog- og klimaprogram i Nordland.....	46
5.5.1	Regionalt miljøprogram i Nordland 2019-2022	46

5.5.2	Regionalt skog- og klimaprogram (RSK) for Nordland 2019 – 2022.....	46
5.6	Elementer inn i det videre strategiske arbeidet	46
6	Landbruksstrategi for Agder.....	48
6.1	Regionalt arbeid med landbruk i Agder.....	48
6.1.1	Fylkesvise fellesarenaer for landbruk.....	48
6.2	Regional plan for innovasjon og bærekraftig verdiskaping (VINN Agder) 2015-2030	51
6.3	Landbruksstrategi for Agder	52
6.3.1	Bakgrunn, organisering og prosess.....	52
6.3.2	Hovedinnhold i landbruksstrategien	54
6.3.3	Oppfølging av landbruksstrategien - eierskap.....	55
6.3.4	Elementer å ta med inn i det videre strategiske arbeidet i Agder	56
7	Drøfting.....	58
7.1	Samhandling i partnerskapet.....	58
7.2	Strategier og planer.....	60
7.3	Resultater	61
7.4	Effekter	62
7.5	Anbefalinger	65
Kilder		69
Vedlegg		71
	Vedlegg 1: Intervjuguide Trøndelag - Regionalt Næringsprogram, særlig 2019-2022	71
	Vedlegg 2: Intervjuguide Agder og Nordland – Regionalt næringsprogram for landbruk	73
	Vedlegg 3: Deler av referatet fra pkt 5 i møtet 4.11.2016.	74

Figurer

Figur 1. Sammenheng mellom mål, delmål og tiltak i forsøket	10
Figur 2. Skisse for analysemodell.	12
Figur 3. Koblingen mellom RNP og øvrige nasjonale føringer og regionale planer og strategier i Trøndelag.	20

OPPSUMMERING

Regionreform trer i kraft fra 1. januar 2020 og skal bl.a. styrke fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler. Større fylkeskommuner skal gi økt kapasitet og kompetanse til å ivareta dagens oppgaver på en bedre måte og mulighet til å kunne ta på seg nye oppgaver.

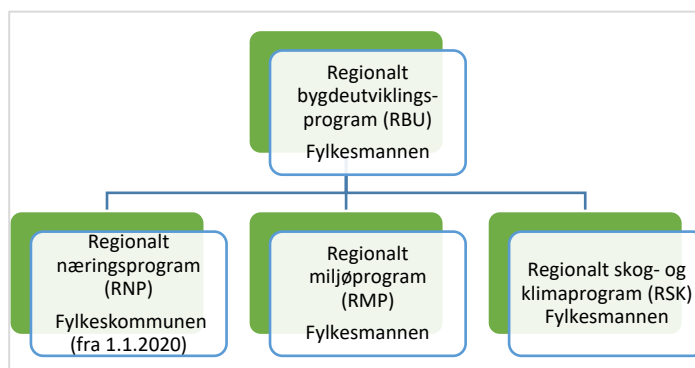
Regionreformen skal styrke fylkeskommunen som demokratisk arena. I forbindelse med regionreformen overføres oppgaver til fylkeskommunene for å styrke rollen som samfunnsutviklere.

Det har i forbindelse med reformen vært gjort vurderinger av hvilke oppgaver som bør overføres til hhv. kommunalt og fylkeskommunalt nivå. I Meld. St. 22 (2015-2016) (s. 47) var vurderingen: «Ut fra en helhetlig vurdering, med vekt på hensynet til den nasjonale landbrukspolitikken og målet om effektiv forvaltning, mener Landbruks- og matdepartementet at det ikke er aktuelt nå med overføring av oppgaver på landbruksområdet fra fylkesmannen til folkevalgte regioner». I samme melding ble det foreslått å gjennomføre et toårig forsøk i en region hvor en overførte ansvaret for regionalt næringsprogram for landbruket (RNP) fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Formålet med forsøket var todelt. For det første ønsket man erfaring med å utvikle en forvaltning som tar hensyn til gjennomføring av en nasjonal landbrukspolitikk, samtidig som det åpnes for økt innflytelse fra regionalt folkevalgt nivå. For det andre ønsket man å vurdere mulige gevinster av å samle ansvaret for utforming av regionale næringsstrategier, regionale planer og næringsrettede virkemidler hos regionalt folkevalgt nivå, inkludert å formidle strategiske føringer til Innovasjon Norge. I ettertid er det vedtatt at RNP skal overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunen fra 1. januar 2020.

RNP er et av tre delprogram med en felles overbygning, Regionalt bygdeutviklingsprogram (RBU).

RNP skal gi strategisk retning for næringsutviklingen i landbruket regionalt og inkluderer virkemidlene 1)

Utrednings- og tilretteleggingsmidler i landbruket (UT-midlene) som overføres fylkeskommunen fra 1. januar 2020, 2) Investerings- og bedriftsutviklingsmidlene i landbruket (IBU-midlene) som forvaltes av Innovasjon Norge (IN).



Trøndelag fylkeskommune ble forespurt og takket ja til å gjennomføre forsøket, under forutsetning av at merutgifter for fylkeskommunen ble kompensert. Forsøket skulle gjennomføres i perioden 1. januar 2018 – 31. desember 2019. Forsøket skulle evalueres.

Evalueringen omfatter perioden fra 1. januar 2018 til februar 2019, og fanger med det ikke opp hele forsøksperioden. Dette er en svakhet ved evalueringen. Det er krevende å evaluere et forsøk med sikte på å identifisere resultater og effekter, før forsøket er sluttført. Når forsøket også bare gjennomføres i ett fylke gir det et meget begrenset datagrunnlag. Konteksten for forsøket i det angjeldende fylke (Trøndelag) vil påvirke valg for gjennomføring og med det resultater og effekter. Denne konteksten kan i ulik grad være representativ for øvrige fylker. Det innebærer at erfaringer, resultater og effekter fra forsøket i ulik grad kan forventes for øvrige fylker, noe som gir begrensninger i lærings- og overføringsverdien.

Evalueringsens problemstillinger er gruppert i følgende hovedtema: 1) Samhandlingen i det regionale partnerskapet for landbruk i lys av overføringen av ansvaret for RNP til fylkeskommunen. 2) Strategier og planer, særlig forholdet mellom RNP og RBU, og fylkeskommunens plan- og strategiarbeid. 3) Hvilke resultater ser en av forsøket i forhold til spesifikke tema. 4) Effekter av overføringen og 5) Anbefalinger.

Evalueringen henter data primært fra Trøndelag. For å få et bredere grunnlag for vurderinger og anbefalinger har vi også gjennomført enklere studier av det regionale arbeidet med landbruk og landbruksplaner i Nordland og i Agder. Det gir grunnlag for å uttale seg om arbeidet med RNP, resultater og effekter, påvirkes av forhold som strengt tatt ikke har noe med selv forsøket, men som reflekterer mer generelle endringer. Videre gir det et bredere grunnlag for å gi anbefalinger i forbindelse med overføring av RNP til fylkeskommunen.

Det er samlet inn dokumenter i form av planer, møtereferater, offentlige brev mv. Det er gjennomført telefonintervjuer etter intervjuguider. Intervjuene inkluderte politikere og administrativt personale i fylkeskommunen, representanter for fylkesmennene, Innovasjon-Norge, Norges Bondelag og Norges Bonde- og småbrukarlag. Tilsammen 15 personer er intervjuet i prosjektet. Datamaterialet vurderes å være tilfredsstillende, sett i forhold til rammene for evalueringen.

Funnene påvirkes av rammebetingelsene i Trøndelag og de øvrige fylkene. I Trøndelag har en i mange år hatt et omfattende regionalt samarbeid mellom forvaltning, næringsaktører og forskning og utvikling. Tenkeloft Trøndersk Landbruk ble etablert i 2002 og har vært sentralt i utviklingen av samarbeid og samhandling. Sammenslåingen og etableringen av Trøndelag fylke har trolig også påvirket forsøket og valg som er gjort.

Forsøket startet formelt den 1. januar 2018, men diskusjonene mellom de regionale aktørene og LMD (KMD) startet allerede høsten 2016. Det kan således sies å ha vært en innledende fase i forkant av forsøket som også kan ha påvirket forsøket og effektene av det.

Evalueringen viser at man i Trøndelag tilpasset seg at dette var et kortvarig forsøk. Det er derfor få reelle endringer å spore i organisering, arbeidsmåter mv. Fylkesmannen og fylkeskommunen har tilpasset seg mandatet og rammene for forsøket og søkt å løse oppdraget på best mulig måte for næringen. Det regionale partnerskapet som Fylkesmannen har etablert, er også brukt av fylkeskommunen til å jobbe frem RNP. I saker vedrørende RNP har fylkeskommunen vært ansvarlig for saksforberedelser og sekretariatsfunksjon for partnerskapet. I forbindelse med evalueringen fikk fylkeskommunen tilført ekstra ressurser. Fylkeskommunen valgte å bruke kr. 200 000 av de midlene til å kjøpe tjenester fra Fylkesmannens landbruksavdeling (kapasitet og kompetanse).

I forbindelse med utarbeiding av RBU og RNP er det nasjonale føringer om at dette skal skje i samråd og samhandling med det regionale partnerskapet. Det er etablert regionale partnerskap i Trøndelag, Agder og Nordland. Sammenligningen viser at det er etablert bredere landbruksfora og at det også der er gode koblinger mellom fylkeskommune og fylkesmannsembete, samt at andre relevante aktører deltar. Materialet viser at man regionalt løser spørsmålet om regionale planer/programmer for landbruket på ulike måter.

Dersom en ser på hvordan de ønskede målene med overføring av RNP til fylkeskommunen kan nås, se kapittel 1, så gir datagrunnlaget fra de tre casene en del indikasjoner. Ett felles moment er at LMD må gi klare føringer for hvordan det regionale arbeidet med landbruk skal organiseres i framtida og hvilke forventninger LMD har til dette. Helt konkret er det et behov for en klargjøring av rolledelingen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen når det gjelder utviklerrollen rettet mot landbruksnæringen. Det er flere som uttrykker at kompleksiteten har økt i Trøndelag ved at fylkesmannen er ansvarlig for RBU, RMP og RSK og fylkeskommunen er ansvarlig for RNP.

I fylkene som er omfattet av dette prosjektet er det *brede fora som omhandler landbruk*, og hvor mange ulike typer aktører møtes og diskuterer. Dette er viktige fora, som dels gir en direkte kontakt mellom politikere på fylkesnivå og næringa. Disse kan bli enda viktigere som grunnlag for regionale landbruksstrategier, eller næringsplaner der landbruk inngår. *Partnerskapene* er den administrative versjonen av dette, med fylkesmann, fylkeskommune, Innovasjon-Norge og faglagene. I blant deltar også andre aktører, enten mer permanent eller når det f.eks. arbeides med spesifikke planer. *Det fremholdes at disse partnerskapene er svært viktige og effektive* fordi de gir grunnlag for gode diskusjoner, det er tillit og det er lett spredning av kunnskap. Vi anbefaler derfor at det legges stor vekt på at praksisen med regionale partnerskap for landbruk fortsetter og at dette fremmes via nasjonale myndigheter.

Bakgrunnen for etableringen av RBU som overbyggende program for delprogrammene RNP, RMP og RSK var at en ønsket en bedre utnytting av det regionale handlingsrommet og en økt tilpasning til regionale forhold. Det er da et paradoks at det regionale handlingsrommet er snevret inn. Innsnevringen av det regionale handlingsrommet fremgår tydelig av de nasjonale føringene fra LMD gitt for utarbeidelse av RNP (Landbruks- og matdepartementet, 2017). Videre har det de siste årene vært betydelige kutt i de fylkeskommunale utviklingsmidlene over Kommunal- og moderniseringsdepartementet sitt budsjett. Dette sistnevnte kan betegnes som et paradoks, fordi Stortinget har vedtatt at samfunnsutviklerrollen skal ligge til fylkeskommunen.

I forbindelse med overføringen av RNP fra 2020 anbefaler vi at det samtidig vurderes hvordan det regionale handlingsrommet innen landbruket kan økes. Økt regionalt handlingsrom sammen med ansvar for virkemidler vil trolig øke det regionale engasjementet blant administrasjonen og politikere i fylkeskommunen.

Vi anbefaler vi at en i forbindelse med overføringen av RNP fra 2020 regionalt vurderer *hvordan* handlingsrommet innen landbruket bør forvaltes. I dette ligger valg av relevant plan- og strategiarbeid for landbruket. Ett alternativ kan være at landbruksnæringen dekkes av regional næringsstrategi. I Trøndelag er det innspill på at den regionale strategien for innovasjon og verdiskaping også bør dekke landbruksnæringen. Videreføring av RBU og RNP er også en mulighet. I Agder har man fått aksept for at den fylkeskommunale landbruksstrategien som eies av regionalt partnerskap og er vedtatt av fylkestingene erstatter RBU og RNP.

Regional planstrategi skal peke ut hvilke planer og andre tiltak som skal gjennomføres på ulike tidspunkt slik at en når de overordna samfunnsmessige mål for regionen. Den kan være et utgangspunkt for valg av tilnærming og hvilke planer eller programmer som er best egna til å nå målene for landbruket i en bred samfunnsmessig forstand.

Overføringen av RNP til fylkeskommunen, og ulike muligheter for videre forankring av dette, f.eks. som en del av en landbruks- eller næringsstrategi, påvirker informantenes oppfatninger av arbeidsdelingen. Det framheves som viktig at de landbruksfaglige miljøene bevares samlet. Noen ser for seg overføring av aktiviteter som ikke er knyttet til kontroll fra fylkesmann til fylkeskommunen, og at person og andre ressurser følger dette. Andre ser en mulighet for at mesteparten av kompetansen fortsatt er hos fylkesmannen, men at det inngås samarbeidsavtaler, som ble valgt i Trøndelag. Det framheves ofte at samarbeidet regionalt er så godt at det «er det samme hvor kompetansen sitter, men den bør være samlet».

1 BAKGRUNN FOR EVALUERINGEN

Regionreformen trer i kraft fra 1. januar 2020 og skal bl.a. styrke fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler. Større fylkeskommuner skal gi økt kapasitet og kompetanse til å ivareta dagens oppgaver på en bedre måte og mulighet til å kunne ta på seg nye oppgaver. Regionreformen skal også styrke fylkeskommunen som demokratisk arena. I forbindelse med regionreformen overføres oppgaver til fylkeskommunene for å styrke rollen som samfunnsutviklere.

1.1 Overføring av landbruksoppgaver til fylkeskommunen

Stortinget har i Innst. 333 S (2014-2015) gitt føringer om at fylkesmannen skal ha ansvar for klager, tilsyn, kontroll og beredskap. For tilskuddsordningene, er det i stor grad kommunen som fatter vedtak, mens fylkesmannen er klageinstans. Med dette som bakteppe, var Landbruks- og matdepartementets (LMD) vurdering at: «Ut fra en helhetlig vurdering, med vekt på hensynet til den nasjonale landbrukspolitikken og målet om effektiv forvaltning, mener Landbruks- og matdepartementet at det ikke er aktuelt nå med overføring av oppgaver på landbruksområdet fra fylkesmannen til folkevalgte regioner». (Meld. St. 22 (2015-2016) s. 47). I samme melding ble det foreslått å gjennomføre et toårig forsøk med å legge ansvaret for regionalt næringsprogram for landbruket (RNP) til fylkeskommunen. Forsøket ville ifølge meldingen omfatte ansvaret for å gi strategiske føringer til Innovasjon Norge (IN) for de bedriftsrettede virkemidlene til landbruket, samt ansvar for forvaltning av de fylkesvise midlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak.

«Målet med forsøket er å se om det er mulig å utvikle en forvaltning som tar hensyn til gjennomføring av en nasjonal landbrukspolitikk, samtidig som det åpnes for økt innflytelse fra regionalt folkevalgt nivå. Med et slikt forsøk vil man også kunne vurdere mulige gevinster av å samle ansvaret for utforming av regionale næringsstrategier, regionale planer og næringsrettede virkemidler hos regionalt folkevalgt nivå, inkludert å formidle strategiske føringer til Innovasjon Norge. Forsøket vil bli evaluert.»

(Meld. St. 22 (2015-2016), s. 48)

I Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner ble regjeringens forslag til oppgaver til fylkeskommunene presentert i sin helhet. På bakgrunn av dette ble det vedtatt at ansvaret for å utarbeide regionalt næringsprogram for landbruket overføres til fylkeskommunene fra 2020. I meldingen forutsettes det at utarbeidelse av programmet fortsatt skal skje i samarbeid med det regionale partnerskapet, der blant annet faglagene, fylkesmannen og Innovasjon Norge deltar. Det er også vedtatt at midler for Utrednings- og

tilretteleggingstiltak i landbruket (UT-midlene) skal overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunen fra 1. januar 2020.

1.2 Regionalt næringsprogram for landbruket

Formålet med RNP er at programmet skal bidra til å styrke og samordne næringsarbeidet innen landbruket regionalt. Videre at programmet skal bidra til å utløse regionale fortrinn og potensial for næringsutvikling i hele bredden av landbrukets ressursgrunnlag. LMD gir gjennom tildelingsbrev nasjonale føringer for RNP, med utgangspunkt i resultatet av de årlige jordbruksavtalene.

Ved oppstarten av arbeidet med RNP ble det vektlagt at programmet skulle sees i sammenheng med de øvrige delene av regionalt bygdeutviklingsprogram. Videre ble det forutsatt at det skulle være en god kobling til fylkeskommunenes regionale planstrategier og annet pågående plan- og utviklingsarbeid regionalt.

RNP skal gi strategisk retning for næringsutviklingen i landbruket regionalt og omfatter virkemidlene 1) Utrednings- og tilretteleggingsmidler i landbruket (UT-midlene), 2) Investerings- og bedriftsutviklingsmidlene i landbruket (IBU-midlene). Investerings- og bedriftsutviklingsmidlene forvaltes av IN og kommunene er førstelinjetjenester. Midler til rekruttering og kompetansetiltak i landbruket ble overført til fylkeskommunene i 2010, mens UT-midlene overføres fylkeskommunen fra fylkesmannen fra 1. januar 2020.

Nasjonale føringer er gitt i brev fra LMD av 8. november 2012 for første periode med RNP. I forbindelse med revideringen av RBU er det gitt nasjonale føringer for RNP i brev fra LMD av 20. september 2017. Av sistnevnte brev fremgår bl.a. at:

Fra 2018 skal det regionale partnerskapets strategiske føringer avgrenses til prioritering mellom ulike produksjoner i den enkelte region. Faglagene inngår i de regionale partnerskapene.»
Videre: «Utover dette skal det ikke utarbeides detaljerte føringer eller regelverk for bruken av IBU midlene regionalt. Det vises for øvrig til Forskrift om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket med oppdaterte tilskuddssatser gjeldende fra 1.7.2017.

1.2.1 Forsøket i Trøndelag

Kommunal- og moderniseringsministeren inviterte sammen med Landbruks- og matministeren i brev av 7. september 2016 fylkene Sør- og Nord-Trøndelag til deltakelse i forsøk med regionalt næringsprogram for landbruket i perioden 1. januar 2018 – 31. desember 2019. Ifølge brevet var det sentralt å se i hvilken grad overføring av ansvaret for RNP til fylkeskommunen bidrar til å styrke det regionale folkevalgtes nivå rolle som samfunnsutvikler. Forsøket skal være et verktøy for forvaltningsutvikling, herunder utvikling av nye løsninger for gjennomføring av landbrukspolitikken regionalt og utprøving av løsninger som kan gi regionalt folkevalgt nivå økt innflytelse i utviklingen av

landbruksnæringen. Det er lagt til grunn at forsøket gir en mer effektiv forvaltning og gode løsninger for berørte aktører.

Det toårige forsøket i Trøndelag innebærer at fylkeskommunen har ansvar for å utarbeide RNP i samarbeid med det regionale partnerskapet for landbruk¹. I følge LMD² skal RNP gi strategisk retning for arbeidet med næringsutvikling i landbruket, synliggjøre landbrukets muligheter, bidra til det helhetlige samfunns- og næringsutviklingsarbeidet og å løfte fram potensialet for videre utvikling av landbruket regionalt.

1.3 Regionalt bygdeutviklingsprogram

Regionale bygdeutviklingsprogram (RBU) ble innført for å styrke det regionale handlingsrommet og samordne det regionale miljø og næringsarbeidet (Landbruks- og matdepartementet, 2012). Føringerne for arbeidet med utvikling av RBU ble gitt i brev av 28. juni og 8. november 2012 fra LMD.

RBU skal inneholde regionale planer og virkemidler for å fremme landbruksbasert næringsutvikling og målrette miljø- og klimaarbeidet, og bestå av tre hovedelementer;

- Regionale næringsprogram (RNP)
- Regionale miljøprogram (RMP)
- Regionale skog- og klimaprogram (RSK)

Strategiprosessene skulle gjennomføres slik at programmet var operativt fra 2013. Departementet skriver i brev av 8. november 2012: «Målsettingen er å styrke og samordne det regionale miljø- og næringsarbeidet. Dette skal bidra til økt mobilisering av lokale ressurser og bygge opp under lokal vekstkraft. Det skal utarbeides en samlet, overordnet strategi i de Regionale bygdeutviklingsprogrammene i hvert fylke der potensielle synergier mellom de ulike aktivitetene/ programmene skal synliggjøres.»

Det er fylkesmannen som var og er ansvarlig for å utvikle og gjennomføre RBU. Det forutsettes en god kobling mot fylkeskommunens regionale planstrategier. Det ble lagt opp til at bygdeutviklingsprogrammene skulle være på plass fra 2013. I brev av 8. november 2012 ga LMD, nasjonale føringer for arbeidet med RBU for første periode. Fylkesmannen fikk ansvaret for å utvikle og gjennomføre RBU, i nært samarbeid med fylkeskommunen, IN og næringsorganisasjonene i landbruket. Regionalt skulle en vurdere hvilke andre aktører det var formålstjenlig å inkludere. Fylkesmannen skulle skape møteplasser som

¹ Partnerskapene for landbruk har utgangspunkt i jordbruksavtalen. I den ble partene enige om det skal etableres regionale partnerskap innen landbruk i samband med utarbeidelse av RBU og RNP mv, der næringsorganisasjonene i landbruket er representert, sammen med Innovasjon-Norge, fylkeskommunen og fylkesmannen. Fylkesmannen har sekretariatet for partnerskapet.

² Brev fra Landbruks- og matdepartementet, 20.9.2017 til fylkesmennene og fylkeskommunene: Revidering av regionale bygdeutviklingsprogram. Lastet ned fra https://www.vestre-toten.kommune.no/globalassets/tjenesteomrader/teknisk-plan-og-eiendom/plan/2018/ibumidler2018_vedlegg3.pdf

bidro til at innsatsen innen næringsutviklings- og miljøarbeid blir sett i sammenheng med innovasjon, forskning og øvrig regionalt utviklingsarbeid. Det regionale partnerskapet har ifølge departementets brev av 8. november 2012 også ansvar for å «stimulere til videreutvikling av kommunenes kompetanse og engasjement i det lokale arbeidet innen miljø, samfunns- og næringsutvikling.» De første programmene ble vedtatt for perioden fra og med 2013 til og med 2016. Programmene ble så forlenget til og med 2017. Ifølge Landbruks- og matdepartementet (2017) skal RBU revideres innen 1. januar 2019.

1.4 Regionalt miljøprogram og Regionalt skog- og klimaprogram

Regionalt miljøprogram (RMP) skal ifølge LMD (brev av 20.9.2017) beskrive miljøutfordringene i fylket. Prioritering av tiltak skal settes opp med bakgrunn i disse utfordringene. Tiltakene er fordelt på følgende områder: kulturlandskap, biologisk mangfold, kulturmiljøer og kulturminner, friluftsliv og tilgjengelighet, avrenning til vann, utslipp til luft, plantevern og miljøavtale. Programmet skal gi føringer for de kommunale tiltaksstrategiene for bruk av SMIL-midler (tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket). Landbruksdirektoratet utarbeider Nasjonalt miljøprogram for jordbruket som legger føringer for de regionale miljøprogrammene. Ifølge føringene fra LMD skal klima vektlegges i større grad ved revideringen av Nasjonalt miljøprogram, hvilket skal følges opp ved revideringen av RMP ³

LMD har også gitt føringer for utarbeidelse av Regionalt skog- og klimaprogram (RSK). RSK skal omfatte ordningene for tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer og tilskudd til skogsvegbygging mv. RSK skal presentere status og utfordringer som grunnlag for hvordan virkemidlene skal prioriteres brukt. Programmet skal bygge opp under et aktivt og bærekraftig skogbruk, for økt verdiskaping og klimabidrag.

³ <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/miljo-og-okologisk/jordbruk-og-miljo/nasjonalt-miljo-program#nasjonalt-miljo-program>

2 ANALYSEMODELL OG DATAGRUNNLAG

2.1 Evalueringens spørsmål – hva skal vi «måle»?

Oppdragsgiver har i utlysningen av oppdraget spesifisert følgende formål med evalueringen:

Formålet med oppdraget er å få fram kunnskap om, og en vurdering av de foreløpige resultatene fra forsøket med regionalt næringsprogram i Trøndelag. Foreløpige resultater fra forsøket skal både sammenholdes med status for arbeidet med regionalt næringsprogram ved iverksetting av forsøket, og med erfaringer fra fylker som ikke deltar i forsøket. Evalueringen skal omfatte en vurdering av koblingene mellom regionalt næringsprogram og øvrige deler av regionalt bygdeutviklingsprogram, samt andre relevante planprosesser i utvalgte fylker. Evalueringen skal gi anbefaling om framtidig innretning av arbeid med regionalt næringsprogram, når ansvaret for regionalt næringsprogram skal overføres til fylkeskommunene.

2.1.1 Forsøkets programteori

Bak tiltak og prosjekt som settes i gang ligger det som regel en teori om at noen bestemte handlinger eller former for innsats, vil gi bestemte effekter – en antakelse om årsak og virkning. I evalueringsfaget kalles det ofte en *programteori*. Det er gjerne formulert både prosessmål og effekt-/resultatmål.

Det overordnede resultatmålet for overføring av RNP fra fylkesmannen til fylkeskommunen er at overføringen skal styrke fylkeskommunes rolle som samfunnsutvikler. Delmålene er å utvikle en forvaltning som tar hensyn til gjennomføring av en nasjonal landbrukspolitikk, samtidig som det åpnes for økt innflytelse fra regionalt folkevalgt nivå. Videre å samle ansvaret for utforming av regionale næringsstrategier, regionale planer og næringsrettede virkemidler hos regionalt folkevalgt nivå, inkludert å formidle strategiske føringer til IN. Forsøket med å overføre ansvaret for RNP fra fylkesmannen til fylkeskommunen er tiltaket i denne sammenhengen – og programteorien for forsøket som helhet kan framstilles som i figuren nedenfor.

Figur 1. Sammenheng mellom mål, delmål og tiltak i forsøket



2.1.2 Evalueringens problemstillinger

Oppdragsgiver har i utlysningen spesifisert et sett av problemstillinger:

1. Samhandling i partnerskapet

- I hvilken grad og på hvilken måte innebærer forsøket at regionalt folkevalgt nivå får økt politisk innflytelse og engasjement for utviklingen av landbruksnæringen regionalt?
- Har det underveis i forsøket oppstått konflikter mellom RNP og gjennomføring av nasjonal landbrukspolitik?
- I hvilken grad har forsøket lagt opp til gode prosesser for involvering av berørte aktører?
- Hvilke konsekvenser har det for arbeidet i det regionale partnerskapet at ansvaret for de tre delprogrammene i regionalt bygdeutviklingsprogram er delt mellom fylkeskommunen og fylkesmannen?
- I hvilken grad er det utviklet et kunnskapsgrunnlag for Trøndelag; status, utvikling og resultater/effekter av omorganisering?

2. Strategier og planer

- I hvilken grad blir RNP sett i sammenheng med regionale planstrategier og øvrig plan- og strategiarbeid som fylkeskommunen har ansvaret for?
- I hvilken grad blir RNP sett i sammenheng med øvrige deler av regionalt bygdeutviklingsprogram som fylkesmannen har ansvaret for, og ev. hvilke effekter gir det?

3. Resultater

- Har forsøket ført til reelle endringer i organisering, arbeidsmåter mv. innen landbruksbasert næringsutvikling regionalt?
- I hvilken grad har forsøket bidratt til at landbruk i større grad blir sett i sammenheng med annen og nærings- og utviklingsrettet innsats som fylkeskommunen har ansvar for?
- Har forsøket gitt endringer i forholdet mellom RNP, øvrige deler av regionalt bygdeutviklingsprogram og andre regionale planer, og på hvilken måte?

4. Effekter

- a. I hvilken grad har overføring av ansvaret for RNP bidratt til å styrke regionalt folkevalgt nivå sin rolle som samfunnsutvikler?
- b. Har forsøket ført til en mer effektiv organisering av regionalt plan- og strategiarbeid for utvikling av landbruket?
- c. I hvilken grad har forsøket bidratt til å videreutvikle samarbeidet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen om utviklingen av landbruket, og er det lagt til rette for en god og effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse?
- d. I hvilken grad gir det en merverdi å ha regionalt bygdeutviklingsprogram som en overbygning for de tre delprogrammene; Regionalt næringsprogram, regionalt skog- og klimaprogram og regionalt miljøprogram?
- e. Hvilke konsekvenser har forsøket hatt for samarbeidet i det regionale partnerskapet, mellom hhv. fylkeskommunen, fylkesmannen, IN, næringsorganisasjonene i landbruket og ev. andre involverte aktører?

5. Anbefalinger

- a. I hvilken grad ligger det til rette for at forsøket gir de forventede resultater, og er det behov for å gjøre justeringer i forsøket for at målene skal kunne nås?
- b. I hvilken grad er det lagt til rette for en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom fylkesmannen og fylkeskommunen, og er det behov for justeringer for en god og effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse?

Et sentralt mål ved etablering av RNP var å styrke det regionale handlingsrommet. Dette er derfor en dimensjon som inngår i evalueringen.

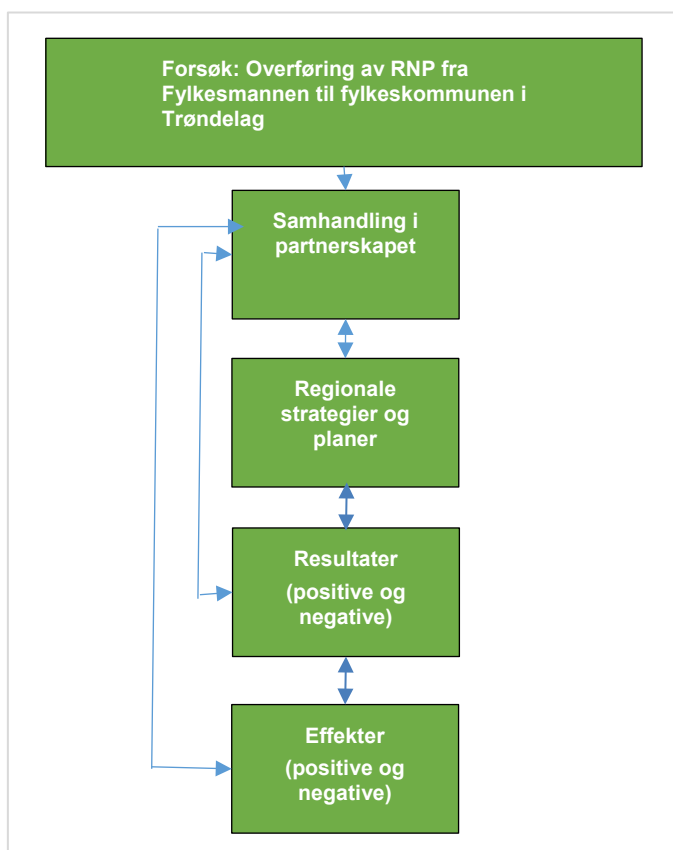
2.2 Hva kan vi måle?

Analysemodellen og evalueringsdesignet er utarbeidet for å gi svar på problemstillingene og de programteoretiske antakelsene som eksisterer, jf. kapittel 2.1.1, samt rammebetingelsene for evalueringen, slik som periode for gjennomføring og kostnadsramme. Konteksten for forsøket vil også være viktig å kartlegge.

2.2.1 Analysemodell

Gjennom regionreformen ønsker man å styrke fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler. Et tiltak er å overføre oppgaver til fylkeskommunen. Utgangspunktet for evalueringen er dermed å vurdere resultater og effekter av å overføre ansvaret for RNP fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Problemstillingene som skal gi grunnlag for å vurdere resultater og effekter av forsøket er særlig knyttet til samhandling i partnerskapet og forholdet mellom RNP RBU og fylkeskommunale planer. Modellen er presentert i Figur 2.

Figur 2. Skisse for analysemodell.



Partnerskap

Partnerskap som virkemiddel for styring er blitt mer utbredt sammenlignet med den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen. Det gjelder særlig der en ser klare fordeler av at en del aktører samhandler mer forpliktende over tid fordi det f.eks. fører til en bedre bruk av ulike typer ressurser og en utvikling av innovative strategier (Higdem, 2009). Innen fylkene kan det være ulike typer partnerskap. I Oppland er det f.eks. regionale partnerskap som bare består av representanter for de aktuelle kommuner (Bråtå m.fl., 2014; Higdem, 2007). I Østfold er det etablert et regionalt partnerskap for næringsutvikling, hvor fylkeskommunale, statlige, private og andre parter deltar (Higdem m. fl., 2018, 2019). Sammensetningen i Trøndelag har likhetstrekk med typen aktører som deltar i Østfold.

Strategier og planer

Fylkeskommunen utarbeider regional planstrategi og regionale planer med bakgrunn i plan- og bygningsloven. Planstrategien skal presentere hvilke planer og tiltak som skal utarbeides i perioden for å oppnå mål en har for regionen. Sør- og Nord-Trøndelag vedtok i 2016 regional planstrategi for Trøndelag (2016-2020). Denne gir et utgangspunkt for det videre strategi, plan- og tiltaksarbeid i fylket. Fylkeskommunen er også ansvarlig for regionale planer (for eksempel planer om satsing innen bioøkonomi). De regionale planene kan påvirke RNP i landbruket og i hvilken grad en oppnår intensjonene med reformen.

Resultater

Det vil være ulike typer resultater fra forsøket. *Organisatoriske resultater* er de tiltak som iverksettes i det nye partnerskapet, f.eks. endring av organisasjon og tilhørende oppgaver. *Prosessuelle resultater* er de prosessmessige tiltak som iverksettes, for eksempel i fylkeskommunen og hvordan partnerskapet arbeider. Eksempler kan være typer møter og hvordan disse legges opp for å få en god prosess. *Innholdet* i disse prosessene er en annen type resultater, nemlig hva som reflekteres i ulike strategier og planer. Studien er også åpen for andre resultater som følge av reformen. På grunn av tidshorisonten vil det være resultater på relativt kort sikt.

Effekter

Effekter er det som skjer som følge av tiltak. Mange effekter kan bare spores på lengre sikt. Det kan være positive effekter (det en ønsker å oppnå) og negative effekter. Det kan være effekter som en har sett konturene av fra starten (som mulige konflikter mellom regionale prioriteringer og nasjonale føringer og ønsker) og effekter som en ikke har forutsett.

2.2.2 Evaluering før forsøket er avsluttet

Forsøket med overføring av ansvar for RNP fra fylkesmannen til fylkeskommunen i Trøndelag startet 1. januar 2018 og er planlagt avsluttet 31. desember 2019. Evalueringen av dette forsøket skal ifølge oppdragsgiver omfatte perioden fra oppstart av forsøket til oppstart av evalueringen, det vil si om lag primo februar 2019. Det innebærer at evalueringen kun omfatter første del av forsøket, og gir med det et avgrenset grunnlag for å kartlegge resultater og effekter. Mange av effektene vil først kunne spores på lengre sikt. Det gjelder f.eks. om overføring av RNP til fylkeskommunen vil styrke dens rolle som samfunnsutvikler. Evalueringen kan si noe om hvordan aktørene vurderer dette nå.

2.2.3 Kontekst for forsøket

Det er særlig to forhold knyttet til Trøndelag som er relevante som bakteppe for evalueringen og dens vurderinger. For det første ble Sør- og Nord-Trøndelag slått sammen til et fylke fra 1. januar 2018. Dette sammenfaller med oppstart av forsøket som evalueres. Det har derfor i forkant av sammenslåingen, og i ettertid vært stort fokus og høyt arbeidspress i fylkeskommunen og hos fylkesmannen. Dette inkluderer organisatoriske forhold internt hos aktørene, mens også i forhold til utarbeidelse av nye felles planer og strategier. Det kan innebære at det er gjort valg i forbindelse med forsøket, som ville vært vurdert på annet vis om fokus og arbeidspress hadde vært mindre.

Det andre forholdet vi vil trekke frem er det gode samarbeidet som har vært over tid mellom fylkesmennene og fylkeskommunene i Trøndelag når det gjelder landbruksnæringen og utvikling av denne i Trøndelag. Tenkeloft Trøndersk Landbruk ble etablert i 2003 og har vært en sentral arena for utvikling av samarbeid og samhandling.

Tenkeloft Trøndersk landbruk er et nettverk og en møtearena for diskusjon og refleksjon for videreutvikling av landbruksnæringen i Trøndelag. Det ble for eksempel utarbeidet en Landbruksmelding for Trøndelag i 2010 (Nord- og Sør Trøndelag fylkeskommuner, 2010). Eksempler på andre felles prosjekter og satsinger er Grønn forskning i Midt-Norge og Kompetanseløft Trøndersk landbruk. Det har også vært jobbet for å få til et innovasjonsprogram for trøndersk landbruk. Dette er nå realisert gjennom prosjektet Landbruk21⁴. Samhandling over tid bygger relasjoner og tillit mellom aktører. Vår hypotese er at forholdet mellom aktørene i forkant av forsøket påvirker gjennomføringen.

Et annet moment er at det i forsøksperioden er blitt bestemt at RNP skal overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunene fra og med 1. januar 2020. Et viktig mål for evalueringen blir da å klarlegge hva en har lært i Trøndelag, som kan fremme målene med overføringen.

2.3 Gjennomføring av undersøkelsen – evalueringsdesign

Forsøket gjennomføres i Trøndelag. For å få et bredere grunnlag for vurderinger og anbefalinger har vi også kartlagt arbeidet med RNP i to andre fylker/regioner som ikke har vært gjenstand for forsøket, nemlig Nordland og Agder. Det gir grunnlag for å uttale seg om arbeidet med RNP, resultater og effekter, påvirkes av forhold som strengt tatt ikke har noe å gjøre med selv forsøket, men som reflekterer mer generelle endringer. Videre gir det et bredere grunnlag for å kartlegge hva som kan høstes av erfaringer som en bør ta med seg inn i den nasjonale overføringen av RNP til fylkeskommunen.

2.3.1 Datagrunnlag

Datainnsamlingen er gjennomført i perioden fra februar 2019 til medio mai 2019. Hovedtyngden av datainnsamling ble konsentrert om Trøndelag. Det ble samlet inn dokumenter i form av planer og strategier samt saksdokumenter i form av brev, notater, referater mv. for Trøndelag, Nordland og Agder. Dette var mer omfattende i Trøndelag enn i Nordland og Agder. Dokumentanalysen bygger også på sentrale dokumenter fra bl.a. LMD og KMD.

Det ble gjennomført *intervjuer* med relevante aktører etter intervjuguider: En guide for Trøndelag og en fellesguide for Nordland og Agder, vedlegg 1 og 2. Informantene fikk tilsendt guidene i forkant og de ble intervjuet over telefon. Vi har intervjuet åtte personer i Trøndelag, fire i Agder og tre i Nordland. Informantene i Trøndelag omfattet to fylkespolitikere, tre fra fylkeskommunens administrasjon, en fra fylkesmannen, IN og Norges Bondelag. I Agder og Nordland intervjuet vi en fylkespolitiker, representanter fra

⁴ <https://landbruk21.no/om-programmet/bakgrunn/>

fylkeskommunene, representanter fra fylkesmannen og en fra Norges Bondelag. Til sammen ble det intervjuet 15 personer.

Når startet egentlig forsøksperioden i Trøndelag og hvordan påvirker det evalueringen?

Data viser at de første vurderingene nasjonalt og regionalt i forbindelse med overføringen startet høsten 2016. Selv om forsøket formelt startet i 2018, så var næringsprogrammet (RNP) som gjaldt for det året utarbeidet i 2017 av fylkesmannen i samråd med partnerskapet. Fylkesplan for Trøndelag og strategi for verdiskaping og innovasjon ble brukt i det arbeidet, selv om disse på det tidspunktet ikke var endelig vedtatt. Dersom en ser på fylkeskommunen som leder av partnerskapet så er det først fra og med næringsplanen for 2019 at eventuelle resultater og effekter kan forventes. Flere momenter viser at evalueringsperioden er usikker. Det påvirker hva som er relevante data og hvordan/når en skal vurdere det som skjer, resultater og effekter.

Dette forsøket, f.eks. organiseringen i form av arbeidsdeling mellom fylkesmannen og fylkeskommunen, ble påvirket av at det er et svært kortvarig forsøk. Trøndelag fylkeskommune tilpasset seg dette: De så ingen grunn til å ansatte egne personer for en så kort periode og leide heller inn kompetanse fra fylkesmannen for å få gjort arbeidet og få en best mulig bruk av ressursene. På den annen side endret forutsetningene for forsøket seg fordi det i løpet av forsøksperioden ble bestemt at ordningen skulle bli permanent. Det ble således lagt mer vekt på å høste nyttige erfaringer som kan gi forbedringer enn å undersøke om en skulle videreføre ordningen. Denne tilnærmingen styrkes av de nevnte uklarheter om forsøkets egentlige tidsperiode.

Vurderinger av dokumenter og intervjuer

Vi har vært spesielt interesserte i selve planene samt dokumenter som reflekterer møtene i partnerskapet. Det viser seg imidlertid at det knapt finnes saksdokumenter som referater fra møter i partnerskapet i Trøndelag. Vi ser også at møtene i partnerskapet i det alt vesentlige har vært møter i arbeidsutvalget (AU) i partnerskapet. Det var i disse møtene at selve næringsplanen ble utarbeidet. Vi har innkalling, med dagsorden, til noen slike møter. Fylkeskommunen karakteriserer disse møtene som uformelle. De som deltok var først og fremst representanter fra fylkeskommunen og fylkesmannssembetet, men noen ganger også IN. På møtene fordelte de arbeidsoppgavene og de enkelte deltakerne tok egne notater. Mangel på denne typen data er en svakhet ved materialet.

Intervjuene fungerte godt. Vi fikk svar på de aktuelle spørsmålene og ofte utfyllende kommentarer som gir verdifull ekstra innsikt. Sett i sammenheng så gir dokumentene og intervjuene et godt grunnlag for å svare på problemstillingene.

.

3 FELLESARENAER FOR LANDBRUKSNÆRINGEN I TRØNDELAG

3.1 Fellesarenaer for landbruksnæringen i Trøndelag

Det er ulike arenaer for landbruket i Trøndelag. Som nevnt har det vært et godt samarbeid over tid mellom de tidligere fylkene og aktørene der, jf. kapittel 2.2.3. Tenkeloft Trøndersk landbruk fremstår som en sentral arena.

Tenkeloft Trøndersk landbruk er ifølge hjemmesiden til Landbruk 21 Trøndelag⁵ «et nettverk og en møtearena for diskusjon og refleksjon for videreutvikling av landbruket, har bidratt til felles forståelse i det regionale partnerskapet i begge fylkene, og denne arenaen har blitt viktig for å utvikle felles strategier.» Det er fylkesmannen, som sammen med partnerskapet inviterer til Tenkeloftet og det settes ofte ned en komite som organiserer Tenkeloftet og står for den praktiske gjennomføringen. Deltakerne varierer noe etter tema for møtet, men inkluderer offentlige og private aktører samt faglagene i landbruket, forskningsinstitusjoner mv. Eksempelvis ble det i januar 2019 arrangert et Tenkeloft-møte for å stake ut kursen for trøndersk landbruk. Der ble det laget strategier, mål og tiltak.

Tenkeloftet har vært sentralt for utvikling av Landbruksmelding for Trøndelag (Nord- og Sør Trøndelag fylkeskommuner, 2010), Regionale Bygdeutviklingsprogram, «OI Trøndersk mat og drikke», Kompetanseløft Trøndersk Landbruk og Landbruk 21 i Trøndelag. Tenkeloftet har vært brukt som arena for å gi innspill fra landbruket til ny felles fylkesplan for Trøndelag, Regionalt Bygdeutviklingsprogram og Regionalt næringsprogram.

Ved sammenslåingen av fylkene ble de to tidligere *regionale partnerskapene* erstattet av *Landbruksforum Trøndelag*. Ved utarbeidelsen av regionale planer, for eksempel Regionalt bygdeutviklingsprogram, er det nasjonale føringer om at utarbeidelsen skal skje i samråd og samhandling med det regionale partnerskapet. Landbruksforum er opprettet som et regionalt fora for samhandling. Landbruksforum er ikke formalisert med en partnerskapsavtale, og det er fylkesmannen representert ved landbruksavdelinga/ landbruksdirektøren som leder forumet/ partnerskapet og som forbereder de langt fleste sakene. I forbindelse med utarbeidelsen av Regionalt Næringsprogram, som Trøndelag

⁵ <https://landbruk21.no/om-programmet/bakgrunn/>, nedlastet 28.5.2019.

fylkeskommune nå har ansvaret for, er det Trøndelag fylkeskommune som formelt er saksforbereder. Trøndelag fylkeskommune har sekretariatsansvar for RNP, men fylkesmannen har sekretariatsansvaret for det øvrige som foregår i landbruksforumet. Også de øvrige deltakerne i landbruksforumet kan benytte dette regionale samhandlingspartnerskapet til strategiske saker som ønskes drøftet.

Det ble også lagt opp til at det skulle vært et arbeidsutvalg for regionalt partnerskap, men man erfarte raskt ifølge fylkesmannen at de samme personene representerte i både arbeidsutvalget og i landbruksforumet. Det benyttes derfor ikke arbeidsutvalg i forbindelse med partnerskapet.

I Bygdeutviklingsprogrammet (Fylkesmannen i Trøndelag, 2018:4) presenteres *Landbruksforum Trøndelag* som:

... et formalisert partnerskap for Fylkesmannens landbruksavdeling av strategisk karakter. Her legges både føringene for og det gis tilslutning til strategier og planer som landbruksavdelinga hos Fylkesmannen har ansvar for. Landbruksforum Trøndelag består av Sør-Trøndelag Bondelag, Nord-Trøndelag Bondelag, Sør-Trøndelag Bonde- og småbrukarlag, Nord-Trøndelag Bonde og småbrukarlag, Allskog, Norskog, Innovasjon Norge, Trøndelag fylkeskommune, Kommunenes Sentralforbund, Mattilsynet, Fylkesmannens miljøvernavdeling og landbruksavdelinga.

... Det tas sikte på å opprette fagråd innenfor arbeidsområdene til landbruksavdelinga, som rådgivende organ og prosessarbeid av mer faglig karakter.

Ifølge RBU 2018-2022 ønsker fylkesmannen å styrke den faglige samhandlingen gjennom å opprette fire fagråd innenfor arbeidsområdene til landbruksavdelingen; jordbruk, skogbruk, areal og lovforvaltning og bygdeutvikling. Fagrådene skal være rådgivende og de skal bidra med prosessarbeid av mer faglig karakter. Opprettelsen av de fire fagrådene er en videreføring av tilsvarende fylkesvise fora før sammenslåingen. Fagrådene ledes av fylkesmannen ved landbruksavdelingen, som også er sekretariat.

3.1.1 Forsøket

Vi spurte informantene om forsøket har påvirket samarbeidet i det regionale partnerskapet. Flere av informantene uttrykker at samarbeidet i det regionale partnerskapet var bra og at forsøket ikke har endret på dette. En informant mener at Arbeidsutvalget er blitt brukt i mindre grad, men er usikker på om det skyldes overføring av RNP til fylkeskommunen eller om det skyldes et høyt arbeidspress ved sammenslåingen av fylkene. Det trekkes også frem fra en informant at fylkeskommunen jobber mer spisset sammenlignet med fylkesmannen. Vedkommende uttrykker bekymring for om det kan gi seg uttrykk i at fylkeskommunen går rett på andre aktører fremfor å jobbe med det regionale partnerskapet. Dette er eksempler på mulige effekter som ikke kan måles før på lengre sikt.

Forsøket har bidratt til å styrke samarbeidet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Flere informanter er likevel usikre på hvordan det blir fremover, hvilket kan illustreres med følgende utsagn:

- «Rollene mellom fylkesmannen og fylkeskommunen er ikke avklart, de er i støpeskjeen».
- «Fylkesmannen leter etter sin rolle».
- «Fylkeskommunens rolle er endret og fylkeskommunen må nå ta regionen».

Ikke overraskende trekker flere frem at det er gått for kort tid til å kunne si noe om samarbeidet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Som nevnt valgte fylkeskommunen å leie kompetanse fra fylkesmannen (sekretariat) til arbeidet med å utvikle RNP fremfor å ansette noen med landbruksfaglig kompetanse. En vesentlig årsak til dette var at det på det tidspunktet var et tidsavgrenset forsøk. Ved næringsavdelingen i fylkeskommunen er det landbruksfaglig kompetanse, men begrenset mulighet til å frigi ressurser til forsøket. Fylkeskommunen prioriterte sine interne ressurser til å lede arbeidet med forsøket. Vurderingene og valget om å leie inn ressurser fra fylkesmannen er derfor ikke bare begrunnet med at det ved oppstart var et tidsavgrenset forsøk, men også den store arbeidsbelastningen internt i fylkeskommunen som følge av sammenslåingen.

Flere trekker frem behovet for å avklare rollene mellom fylkesmannen og fylkeskommunen særlig når det gjelder utviklerrollen. Dette må også ses i sammenheng med at det er vedtatt å overføre utrednings- og tilretteleggingsmidlene (UT-midlene) fra fylkesmannen til fylkeskommunen fra 1. januar 2020. Enkelte mener at den uavklarte rolledelingen vil bli mer synlig med denne overføringen enn av RNP.

I Trøndelag er rammen for UT-midlene i 2019 på 7,5 millioner kroner. Selv om rammen ikke er så stor innebærer overføringen at fylkeskommunen skal være søknadsbehandler. Det vil gi fylkeskommunen andre erfaringer ved at de i saksbehandlingen skal forholde seg til planer og strategier. Det kan ifølge enkelte informanter bidra til å øke engasjementet i fylkeskommunen.

Fylkesmannen er, ikke overraskende veldig opptatt av hvordan samarbeidet mellom embetet og fylkeskommunen vil utvikle seg over tid på landbruksområdet. Det skal ifølge fylkesmannen være gitt signaler fra LMD, om at fylkesmannen fortsatt skal ha kompetanse på næringsutvikling.

Et tema i evalueringen er om forsøket har ført til en mer effektiv organisering av regionalt plan- og strategiarbeid for utvikling av landbruket og om det er lagt til rette for god og effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse. Erfaringsgrunnlaget for å si noe om dette er begrenset. Flere trekker frem at det blir mer komplisert, og viser i den forbindelse til en delt utviklerrolle, og et statlig og et regionalt plansystem for landbruksnæring i tillegg til en regional plan for øvrige næringer. Strategien for innovasjon og verdiskaping i Trøndelag,

«Et verdiskapende Trøndelag» og ble vedtatt av fylkestinget i desember 2017. Satsingsområdene der er Bioøkonomi, Sirkulærøkonomi, Smarte samfunn, Opplevelsesnæringer og Havrommet. Naturressursbaserte næringer og kunnskaps- og teknologibaserte næringer framheves som fortrinn. Flere informanter spør om ikke denne strategien også kan være dekkende for landbruksnæringen. De trekker frem at landbruksnæringen kan ha fordeler av å kobles tettere på øvrige næringer og kompetansemiljø. Flere mener likevel at innenfor rammene av forsøket og mandatet, dvs. at RNP skulle sees i sammenheng med de øvrige delene av regionalt bygdeutviklingsprogram og ha en god kobling til fylkeskommunenes regionale planstrategier og annet pågående plan- og utviklingsarbeid regionalt, så er det løst på en effektiv og god måte.

Det er lagt til rette for god og effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse i den forstand at fylkeskommunen har leid inn ressurser og kompetanse fra fylkesmannen. Dette ble imidlertid gjort fordi det var et tidsavgrenset forsøkt. Flere uttrykker usikkerhet i forhold til fylkeskommunens vurderinger fremover, nå som det er bestemt at RNP skal overføres sammen med UT-midlene. Dette må ses i sammenheng med fylkesmannens oppfatning av uavklart rolledeling mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. I hvilken grad vil fylkeskommunen bygge opp kompetanse i egen organisasjon? Vil fylkeskommunen bruke fylkesmannen som «sin» landbruksavdeling og leie inn ressurser og kompetanse på mer varig basis? Det er alt for tidlig å se effektene på dette området av forsøket. Sentralt i dette er et behov for tydelige signaler fra LMD når det gjelder avklaring av roller og ansvar.

Trøndelag fylkeskommune har, både administrativt og politisk, over tid hatt fokus på landbruksnæringen og utvikling av denne næringa. Til tross for dette mener informantene at overføringer av oppgaver og ansvar vil bidra til at dette vil øke ytterligere. Dette begrunnes med at fylkeskommunen nå må ta en annen rolle.

Politikerne i Trøndelag har vært tydelige på at de ønsket overføring av oppgaver innenfor landbruksfeltet. Dette ble tydelig signalisert i høringsuttalelsen til rapport fra ekspertutvalget om Regionreformen. Når det gjelder desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene skriver de (fylkestingets vedtak 28.02.2018 sak 15/18, s.1) ⁶:

Fylkestinget er enig i de prinsipper og vurderinger som ekspertutvalget har lagt til grunn i sin rapport for overføring av oppgaver. De oppgavene som anbefales overført vil styrke fylkeskommunenes mulighet til å lykkes som regionale samfunnsutviklere. Forslaget vil desentralisere makt, tydeliggjøre politisk ansvar og utvikle fylkesdemokratiet. I tillegg vil fylkestinget bemerke: Det hadde vært en fordel om oppgavene med veilednings- og mobiliseringsrolle innenfor matproduksjon, Inn på tunet og bygdeutvikling ble overført til

6

file:///C:/Users/2705884/Downloads/Vedtak%20,%2028022018,%20Sak%2015_18,%20H%C3%B8ringsuttalelse%20til%20rapport%20fra%20eksperutvalg_%25aRegionreformen.%20Desentralisering%20av%20Oppgaver%20fra%20staten%20til%20fylkeskommunene.PDF

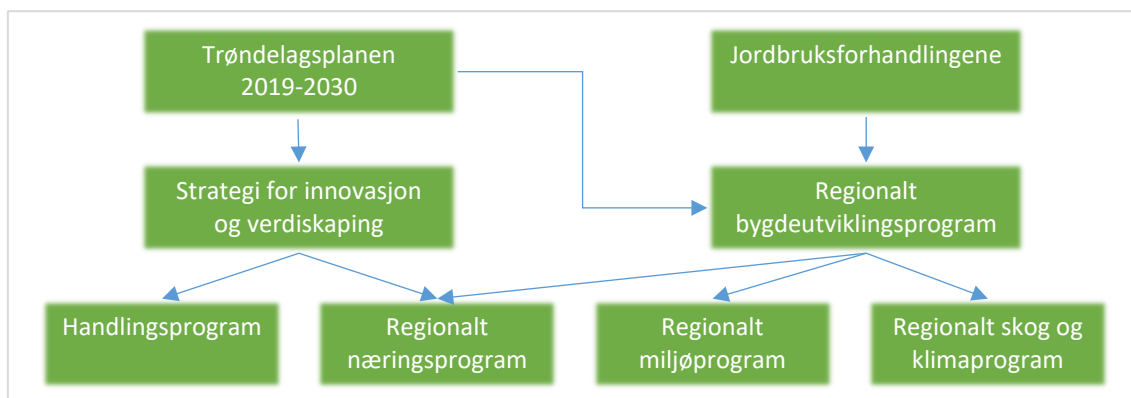
fylkeskommunene. Dette arbeidet kunne da lettere bli sett i sammenheng med øvrig næringsutviklingsarbeid.

Landbruksnæringen i Trøndelag er avhengig av nasjonal landbrukspolitikk samtidig som fylkespolitikkerne ønsker økt regionalt ansvar og handlingsrom. Det blir ifølge en informant noe ambivalent.

Overføring av RNP vil ifølge informantene bidra til å styrke samfunnsutviklerrollen til fylkeskommunen. En informant sier det slik: «Kan gi grunnlag for mer helhetlige vurderinger knyttet til ressursforvaltning, kompetanse og FOU. Overføringen vil bidra til at landbruksnæringen i større grad vil ses som del av bioøkonomien».

Informantenene bekrefter at det har blitt en god kobling mellom RNP og RBU samt øvrige regionale planer. Til dels sammenfall i tid mellom utvikling av RNP og Trøndelag fylkeskommunes planarbeid (Trøndelagsplanen 2019-2030, og Et verdiskapende Trøndelag, strategi for innovasjon og verdiskaping) som følge av sammenslåingen er en årsak som oppgis. Prosessen for å forankre RNP i RBU, som fylkesmannen har ansvar for, ble gjort i regionalt partnerskap. Forholdet mellom de ulike planer og strategier er presentert i Figur 4.

Figur 3. Koblingen mellom RNP og øvrige nasjonale føringer og regionale planer og strategier i Trøndelag.



Kilde: Trøndelag fylkeskommune (2018) bearbeidet av Østlandsforskning

3.2 Regionale bygdeutviklingsprogram

3.2.1 Regionalt bygdeutviklingsprogram for Trøndelag 2013-2017⁷

Landbruksavdelingene hos fylkesmennene samarbeidet om ett felles bygdeutviklingsprogram for Trøndelag også før sammenslåingen av fylkene. Den 7. april 2017 la Arbeidsutvalget for Tenkeloft Trøndersk landbruk fram et forslag til et felles

⁷ Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (2017, s. 1).

regionalt bygdeutviklingsprogram for Trøndelag. Dette var utarbeidet i samarbeid med fylkeskommunene og med bidrag fra de øvrige deltakere i det regionale partnerskapet, som også skrev under på bygdeutviklingsprogrammet. De som skrev under var dermed Allskog AS, Nord- og Sør-Trøndelag bonde- og småbrukarlag, Nord- og Sør-Trøndelag bondelag, Nord- og Sør-Trøndelag Fylkeskommune og fylkesmannen i Nord- og Sør-Trøndelag. Bygdeutviklingsprogrammet skulle følges opp i hver av fylkene og fylkesmannen hadde ansvar for hvert av de tre delprogrammene.

3.2.2 Regionalt bygdeutviklingsprogram for Trøndelag 2018-2022⁸

Dette bygdeutviklingsprogrammet ble utarbeidet parallelt med at det ble lagt strategiske planer for Trøndelag fylke, se Figur 4.

Regionalt bygdeutviklingsprogram for 2018-2022 bygger på den nasjonale landbrukspolitikken, med regionale tilpasninger og prioriteringer innenfor rammen av den nasjonale politikken. Arbeidet ble ledet av fylkesmannen, og utført i samspill med næringa og andre viktige samarbeidspartnere i det regionale partnerskapet. Sammenfall i tid med utvikling av fylkesplan og strategiutvikling for det nye Trøndelag, ga som nevnt en god mulighet til samordning og etablering av felles målsettinger og samarbeid om gjennomføring av tiltak.

I prosessen med å lage Bygdeutviklingsprogrammet var det et møte i arbeidsutvalget for Tenkeloftet den 8. september 2017. Et gjennomgående tema der var at de har et partnerskap i Trøndelag og det ble bl.a. påpekt at det regionale bygdeutviklingsprogrammet skulle ha god kobling mot fylkeskommunens øvrige arbeid med regional utvikling. Ifølge forordet til programmet, som er undertegnet av Landbruksdirektør hos fylkesmannen i Trøndelag, har fylkesmannen viktige oppgaver innenfor forvaltning og kontroll. De representerer ikke minst en viktig kraft i utviklingen av trøndersk landbruk. Et sterkt fagmiljø fordelt på kontorstedene Steinkjer og Trondheim skal samarbeide med næringsaktører, forvaltning, forskning og utvikling. «Sammen skal vi løfte Trøndelag og skape bærekraftig vekst basert på våre naturressurser!» (s. 2).

Fylkesmannen er tydelig på at det gir en merverdi å ha et RBU som overbygning for de tre delprogrammene. RBU bidrar til å synliggjøre helheten og fungerer ifølge fylkesmannen som en innspillsarena til RNP. RBU Trøndelag omfatter også en arealbruksstrategi. Dette er gjort for å øke bevisstheten blant aktørene av viktigheten for areal som ressursgrunnlag.

Andre er ikke så sikre på merverdien. En nevner at det kan bidra til å sikre samhandlingen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. For de øvrige aktørene er det mer krevende å ha to aktører å forholde seg til. De mener at kompleksiteten øker.

⁸ Basert på programmet, side 2. Regionalt bygdeutviklingsprogram er en oppfølging av Fylkesplan for Trøndelag.

4 REGIONALT NÆRINGSPROGRAM FOR LANDBRUKET I TRØNDELAG

4.1 Oppstart av forsøket med regionalt næringsprogram for landbruket

Arbeidsutvalget for Fellesnemnda takker ja til tilbudet om å delta i forsøksprogram

Den 7. september 2016 inviterte KMD og LMD de to trønderfylkene til å gjennomføre forsøket med å flytte ansvaret for RNP fra fylkesmannen til fylkeskommunen.

Saken ble tatt opp på dialogmøtet mellom landbruksaktørene i Trøndelag den 30. september 2016. Målet med møtet var å «...få ei felles forståelse av hva forsøksordningen innebærer og skape en god arbeidsprosess videre. Videre å kunne se på hvilke utviklingsmuligheter forsøket gir og som kan styrke landbruksnæringas posisjon og konkurransekraft i regionen». ⁹ Representantene fra fylkesmennene syntes det var merkelig at det var RNP som ble overført og ikke RBU, fordi den sistnevnte er «av mer overordnet strategisk karakter». Videre påpekte de (s. 1) at fylkesmennene:

...har lange og gode tradisjoner knyttet til samhandling med FK, øvrige forvaltning og næringa, og FM er opptatt av at dette gjøres videre til landbrukets beste. I denne sammenheng er det viktig å ikke splitte fagmiljøene og bruke den samlede landbruks-kompetansen som FM besitter. Større politisk engasjement nå enn tidligere både nasjonalt og regionalt.

På møtet ble det påpekt at prosessene med nytt RBU og RNP ville gå samtidig i 2017 og derfor måtte samordnes. Det var enighet om at arbeidsmetodikken fra forrige gang var gangbar ved revideringen av programmene. Fylkesmennene ønsket å leie ut sin kompetanse til fylkeskommunene i forsøksperioden. En representant fra Nord-Trøndelag fylkeskommune oppsummerte møtet i fem punkter:

⁹ Dette var representanter fra Fylkesmannen i henholdsvis Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, bondelagene i de to fylkene samt de to fylkeskommunene. Vi kan ikke se at noen av deltakerne fra fylkeskommunene var politikere. Kilde: Referat fra dialogmøte – 30.9.16 –Scandic Hell.

Enighet om at forsøksordningen har et overkommelig arbeidsomfang. Alle enige om at det skal være til næringas beste. Ikke hvem og hvor arbeidet blir gjort.

1. Landbruksnæringas tilgang til politikerne vil øke – som igjen vil skape engasjement og kunnskap om næringsområdet. Landbruket kommer mer på dagsorden.
2. Langsiktighet er viktig mht regionens naturressurser inkl mat/landbruk.
3. Nedsatt arbeidsgruppe (...) tar arbeidet videre. Faglagene og Innovasjon Norge involveres tett i prosessene videre, f.eks. gjennom deltakelse i en referansegruppe.
4. Det utarbeides en sak til AU fellesnemnd 18.10.16 hvor det forventes at politikerne vil takke ja til invitasjonen til forsøk med regionalt næringsprogram. ...

I brev til Fellesnemnda den 14. oktober 2016 går LMD nærmere inn på innholdet i og organiseringen av arbeidet med regionalt næringsprogram samt finansieringen av forsøket. I den forbindelse gir de en relativt detaljert beskrivelse av hva dette arbeidet vil innebære. Dette inkluderer forholdet mellom regionalt bygdeutviklingsprogram og regionalt næringsprogram (s. 1):

Regionalt næringsprogram inngår som en del av Regionalt bygdeutviklingsprogram, som rulleres hvert fjerde år, med rom for årlige justeringer og tilpasninger. Forsøket innebærer at Trøndelag fylkeskommune får ansvaret for å utarbeide regionalt næringsprogram i samarbeid med det regionale partnerskapet. Arbeidet innebærer forberedelse av regionale prosesser, med utarbeidelse av diskusjonsgrunnlag, forberedelse av møter med berørte aktører og det regionale partnerskapet, utarbeidelse og ferdigstilling av programutkast, koordinering av arbeidet internt i fylkeskommunen, mot fylkesmannsembetet, Innovasjon Norge, næringsaktørene og andre berørte aktører regionalt, samt arbeid med å gjøre det vedtatte programmet kjent. Ansvaret for oppfølging av programmet er fordelt mellom de ulike aktørene i det regionale partnerskapet, i tråd med ansvarsfordelingen som til enhver tid gjelder på landbruks- og matområdet.

Når det gjelder ressursbruken beregnet departementet, med utgangspunkt i fylkesmennenes ressursbruk til oppgaven, at det var nødvendig å overføre om lag kr. 480 000 i 2018 og 290 000 i 2019 til fylkeskommunen. Det ville ikke bli overført personer fra fylkesmannen, da oppgaven krevde begrenset ressursbruk.

Arbeidsutvalget for Fellesnemnda for Trøndelag fylke takket i brev av 20. oktober 2016 ja til invitasjonen (sak 29/16). De forutsatte at «... fylkeskommunen tilføres ressurser i tråd med omfanget av forsøket». Den 13. november 2017 ga LMD i brev rammene for dette forsøket. I den forbindelse overførte de ressurser fra fylkesmannen i Trøndelag til Trøndelag fylkeskommune tilsvarende kr. 480 000 i 2018 og 290 000 i 2019. Forsøket skulle startes 1. januar 2018 og avsluttes innen 31. desember 2019.

Første møte i arbeidsgruppa 4.november 2016

Det ble nedsatt en arbeidsgruppe med representanter for de to fylkeskommunene og fylkesmannsembetene, som skulle stå for den mer løpende gjennomføringen av forsøket. Referat fra det første møtet omhandler *hvilke målsettinger politikerne har med forsøket sett i lys*

av de oppgavene TKF har «takket ja til». På bakgrunn av tilbakemeldinger mente politikerne ifølge referatet at:

- *De fleste har uttalt noe skuffende og liten oppgavetilførsel.*
- *Sterkt politisk engasjement og vilje/innstilling til å ta oppgaven*
- *Ønskelig å ta en offensiv rolle og reelt ønske om å ta en utvidet samfunnsutviklingsrolle inkl innen landbrukssegmentet.*
- *Kobles opp mot bioøkonomisatsingen i Trøndelag*

Når det gjelder forventningene som regional næring og forvaltning har til forsøksordningen kommer det fram at bondelagene har ønsket et eget politisk råd/komite/utvalg for landbruk i den kommende Trøndelag fylkeskommune (TFK). I den forbindelse var det en diskusjon (uklart hvem som mente hva) om forslaget ville bidra til isolering av landbrukssektoren i stedet for å se landbruket som en viktig del blant flere næringer, som var en av intensjonene med forsøket.

Arbeidsgruppa ser noe sprik i forventningene som KMD og LMD har til nye Trøndelag fylkeskommune sin utøvelse av samfunnsutviklerrollen i forbindelse med forsøket. Det vises til at ifølge brevet av 7. september 2016 er en sentral målsetting å «se i hvilken grad overføring av ansvaret for RNP bidrar til å styrke regionalt folkevalgt nivå sin rolle som samfunnsutvikler». Videre skulle forsøket (ifølge det brevet) være et verktøy for forvaltningsutvikling via nye løsninger for gjennomføring av landbrukspolitikken regionalt og utprøving av løsninger som kan gi regionalt folkevalgte økt innflytelse i utvikling av landbruksnæringa. Dette perspektivet er imidlertid ifølge arbeidsgruppa fraværende i finansieringsbrevet fra LMD den 14.oktober 2016.

Det påpekes også at koblingen mellom RNP og RBU er viktig, samt til de øvrige programmene RSK og RMP. Videre at det er lite å hente ved å legge forsøket til Trøndelag – spørsmålet er om potensialet er større andre steder. De skriver videre (s. 2) «Vi må få det beste ut av dette tross alt».

En overskrift i referatet er: «*Hvordan gjøre en forskjell? Hvordan kan vi overraske i positiv forstand mht resultatet av oppgaveoverføringen?*» Det vil de ifølge referatet gjøre ved å få til økt samhandling mellom politikere, næringsliv og det offentlige innen fagområdet. Ved å få en merverdi ut av arbeidet (s. 2): «Merverdi av arbeidet. Ambisjon om å få inn mer landbruk i øvrig arbeid til fylkespolitikkerne dermed få økt politisk innflytelse på arbeidet». De må få synliggjort enda bedre at landbruket er en viktig næring i Trøndelag. Når det gjelder arbeidsgruppa sin rolle framover så mener de at på det «nåværende tidspunktet» ikke er nødvendig med et eget mandat for arbeidsgruppa.

Gruppa viser til det refererte dialogmøtet den 30. september der en av landbruksdirektørene ønsker et statusnotat for arbeidet med RNP per 2016. Gruppa synes det er en god ide: Hensikten er å få stadfestet det gode samarbeidet i regionen i dag.

Målsettingen med notatet vil være at det blir lettere å måle eventuelle forbedringer og øvrige endringer ved en (s. 2) «senere forespeilet evaluering». De blir enige om at det utarbeides et statusnotat med vekt på prosess og partnerskapsarbeidet per dd.

Under punktet om arbeidsplan for forsøksordningen, inkludert framdriftsplan er et sentralt tema hvordan dette kan legges opp slik at det blir mest effektivt og hensiktsmessig. Dette avhenger av flere forhold. Disse er gjengitt i vedlegg 3.

Senere møter i henholdsvis Tenkeloftet og AU for fellesnemnda

Den 5. januar 2017 er det diskusjon i et arbeidsutvalg for Tenkeloft Trøndersk landbruk. Det er usikkerhet om koblingen mellom RBU og RNP, herunder hva som skal vedtas i fylkestinget. Et aktuelt spørsmål er om fylkesplanen skal ha bransjevise strategier og om det er aktuelt med en egen landbruksstrategi? På senere møter i Tenkeloftet i april 2017 framheves det at landbruket bør ha en sentral plass i fylkesplanen slik at det styrker det strategisk med utvikling av landbruket i regionen. De ser dette i forhold til det grønne skiftet og bioøkonomi.

I sakspapirene til møte i Arbeidsutvalget for Fellesnemnda for Trøndelag fylke den 5. september 2017 ble viktigheten av å se de ulike prosessene som gikk samtidig i sammenheng framhevet og at synergiene ble utnyttet best mulig. Målsettingen (s. 5) «må være å styrke arbeidet med landbruksrelatert næringsutvikling, og at koblingene mellom landbruksrettet og annen nærings- og utviklingsrettet innsats styrkes». De prosessene det vises til er arbeidet med fylkesplan for Trøndelag, forsøket med RNP, Fylkeskommunens strategi for næring og innovasjon og arbeidet med nytt bygdeutviklingsprogram. Arbeidsutvalget vedtok den framlagte prosessplanen for forsøket med næringsplanen.

4.2 Regionalt næringsprogram for landbruket 2018

Nasjonale og regionale bakgrunnsdokumenter

LMD la til grunn at fylkeskommunen rullerer regionalt næringsprogrammet det første året av forsøket (2018), og at det andre året (2019) blir en ordinær oppfølging/justering (Trøndelag fylkeskommune, 2018). Næringsprogrammet for 2018 er datert 1. desember 2017 og dekker det første året i forsøksperioden (2018) og det første året som ett fylke. Fylkesmennene, ved landbruksavdelingene i de to daværende trønderfylkene, har undertegnet programmet. Programmet tydeliggjør regionale valg og prioriteringer av virkemiddelbruk innenfor næringsutvikling i fylket.

Programmet bygger på sentrale føringer i ulike Stortingsmeldinger og strategier. LMDs oppdragsbrev til fylkesmennene og jordbruksavtalen 2017-2018 er blant andre viktige nasjonale dokumenter. De regionale føringene kommer fra bygdeutviklingsprogrammet, Fylkesplan for Trøndelag og Strategi for innovasjon og nyskaping selv om disse

dokumentene ferdigstilles etter at Regionalt næringsprogram vedtas. Fylkesmannen legger i programmet stor vekt på forutsigbarhet for næringa og de næringsutøvende som er i prosess med utviklingstiltak i 2018. Regionalt næringsprogram fastsettes før nytt regionalt bygdeutviklingsprogram er vedtatt. Det regionale partnerskapet er informert om disse forholdene og har sluttet seg til at forutsigbarhet for næringa må prioriteres.

Tiltaksområdene i 2018

Tiltaksområdene for 2018 tar i stor grad utgangspunkt i områder som Sør- og Nord-Trøndelag tidligere har satset på. Områdene vil bli grundigere gjennomarbeidet i ny RNP som skal være gyldig fra 2019. Den vil i større grad (s. 2) "ta innover seg de målsettingene som settes i det nye Bygdeutviklingsprogrammet for Trøndelag". RNP 2018 omtaler «Prioriteringer for bruken av IBU-midlene» samt «Midler til utrednings- og tilretteleggingstiltak». Næringsplanen har følgende tiltaksområder:

- Rekruttering, kompetanse, innovasjon, forskning og utvikling
- Volumproduksjoner mat
- Skog- og trebruk
- Klima, miljø og fornybare energi
- Matspesialiteter og landbruksbasert reiseliv
- Inn på tunet
- Bygde- og næringsmobilisering

Ifølge programmet er det laget til rette for å sikre utøverne stabile rammer for 2018, og at de øvrige deltakerne er innforstått med dette. De to øvrige programmene er nevnt, men det er lite som tyder på et samspill dem imellom. Programmet preges av at en er inne i en periode der mye endres samtidig. En forutsetning for det kommende RNP er ifølge planen det nye bygdeutviklingsprogrammet som ferdigstilles senere.

4.3 Regionalt næringsprogram for landbruket, 2019-2022

4.3.1 Prosessen med utvikling av næringsprogrammet

Regionalt næringsprogram for landbruket i 2019-2022 er det første felles næringsprogrammet utarbeidet med Trøndelag fylkeskommune som koordinator, men i samråd med partnerskapet.

Organisering og bruk av ressurser

I stedet for å etablere egne «partnerskap» for forsøket med RNP, brukte fylkeskommunen det etablerte landbrukspartnerskapet. Det ble driftet av fylkesmannen, følgelig satt fylkesmannen med sekretariatsoppgavene. Fylkesrådmannen kjøpe altså tjenester fra fylkesmannen istedenfor å styrke egen organisasjon. Det ga ifølge en representant for

fylkeskommunen gode løsninger og effektiv ressursbruk. Kr. 200 000 som ble brukt til å kjøpe tjenester fra fylkesmannen, var en kompensasjon for medgått tid samt utgifter til gjennomføring av felles møter (regionvise samlinger med kommunal landbruksforvaltning) blant annet bevertning og leie av møterom. De resterende kr. 280 000 dekker delvis, men ikke helt de interne utgiftene (lønn) i fylkeskommunen som var knyttet til forsøket i 2018. Dette omfattet utgifter til koordinatoren samt to medarbeidere ved næringsseksjonen.¹⁰

I forhold til partnerskapet var fylkesmannen sekretariat for saker som ikke berørte RNP. Det var på dette tidspunktet ikke kjent at RNP skulle overføres permanent til fylkeskommunen fra og med 1. januar 2020, og det var usikkerhet mht hvordan overføringer av RNP og UT-midlene ville påvirke organisering og arbeidsmåter. Eksempelvis uttrykker en informant bekymring i forhold til hvordan fylkeskommunen jobber mot næringer generelt. Ifølge denne informanten jobber fylkeskommunen mer spisset mot næringer eller deler av næringer sammenlignet med fylkesmannen som dekker landbruksnæringen. Landbruksnæringen deles primært i to næringer, hhv. jord- og skogbruk, men spesielt jordbruksnæringen dekker mange spesialiserte næringer, slik som kornproduksjon, frukt og bær produksjon, potetulike, grasproduksjon og ulike typer husdyrproduksjoner. Denne informanten er redd fylkeskommunen i større grad vil rette seg direkte mot spesialiserte produksjoner.

Informanter trekker også frem at fylkesmannen har hatt god oppfølging av førstelinjetjenesten i kommunene, dvs landbrukskontorene. Fylkeskommunen har ikke tilsvarende samhandling med kommunene. Hvordan dette skal følges opp fremstår som usikkert, og det vises igjen til den uavklarte rollen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Andre trekker frem at det kunne vært en fordel om landbruksnæringen ble håndtert på lik linje som øvrige næringer også på kommunenivå.

Møter med kommunene og bondelagene i april 2018

I brev av 13. februar 2018 undertegnet av fylkeskommunens koordinator for arbeidet med næringsplanen ble det orientert om regionvise møter for landbruket. Forsøket var ett av flere tema. I brevet står det (s. 1) at «Programmet skal utarbeides i samarbeid med det regionale partnerskapet. Det er etablert god samhandling med fylkesmannen og faglagene om ulike planprosesser...». Videre at Strategi for innovasjon og verdiskaping – et verdiskapende Trøndelag og Regionalt bygdeutviklingsprogram for Trøndelag 2018-2022 legger føringer for RNP 2018-2019. Disse dokumentene var linket til brevet. Det står videre i brevet (s. 1):

Trøndelag fylkeskommune ønsker, i samarbeid med Fylkesmannen, gjennom de regionvise møtene å komme i en tettere dialog med kommunene. Vi ønsker kommunenes syn på utfordringer og muligheter knyttet til landbruket i egen kommune/region. Det er en målsetting

¹⁰ Mail fra Trøndelag fylkeskommune.

med møtene å få konkrete innspill på næringsrettede satsinger/tiltak innen landbruksområdet som kommunene mener bør løftes gjennom RNP.

Da et av målene med forsøket er å i større grad se landbruket i sammenheng med annen næring, ser vi gjerne at landbruksforvaltninga involverer kommunenes øvrige næringsapparat.

Den 19. april 2018 var det dialogmøte mellom fylkeskommunen og representanter for Norges Bondelag i Trøndelag. Tema var regionalt næringsprogram, oppfølging av handlingsprogram og dialogen mellom bondelag og fylkeskommune. Det ble ikke sendt ut noe referat fra dette møtet.

4.3.2 Regionalt næringsprogram – høringsutkast 17. august 2018

Utsending av høringsutkast

Den 17. august 2018 forelå det et høringsutkast til næringsprogram. Ifølge fylkeskommunen ble det ikke sendt på en ordinær høring. Det skyldtes tidspress for å få det ferdig programmet til politisk behandling. Det ble lagt vekt på at utkastet var utarbeidet i et samarbeid mellom fylkesmannen og fylkeskommunen.

Høringsinnspill fra Nord- og Sør-Trøndelag Bondelag

Det felles arbeidsutvalget for bondelagene kommenterte den 5. september 2018 utkastet. De viser til tidligere innspill til Regionalt Bygdeutviklingsprogram, Regionalt næringsprogram for 2018, «Et verdiskapende Trøndelag – strategi for innovasjon og verdiskaping i Trøndelag» samt rapporten; Kunnskapsgrunnlag til trøndersk landbruk (Knutsen, Kårstad & Sand, 2017). Disse skal ligge til grunn for Regionalt Næringsprogram.¹¹

Bondelagene vektlegger landbrukets store betydning for Trøndelag, særlig bygdene. Bondelagene skriver, (s. 2): «Generelt er det framlagte høringsforslaget et godt dokument for videreutvikling av trøndersk landbruk og vi har ikke mange kommentarer». De påpeker at Trøndelag har en lang tradisjon for å arbeide godt sammen omkring strategier for utvikling av landbruket også før fylkessammenslåingen: Nettverket Tenkeloft Trøndersk Landbruk ble startet allerede i 2002 og det har siden vært utviklet felles planer og strategier for Trøndelag i nært samarbeid mellom næring, politikk og forvaltning. Det regionale partnerskapet er viktig for Bondelagene og de håper at dette partnerskapet kan videreføres innenfor rammen av det nye Trøndelag.¹²

Høringsuttalelse fra IN

¹¹ Dette viser at bondelagene allerede bidrar i prosessen, herunder i prosessen med strategien for innovasjon og verdiskaping i Trøndelag.

¹² Bondelagene hadde flere kommentarer når det gjelder bl.a. «strategiske satsingsområder». Dette og andre momenter fra dem er kommentert direkte i kap. 4.4.

IN viser til at det i Jordbruksoppgjøret 2018 ble gitt følgende nasjonale føringer for forvaltningen av IBU-midlene i 2019. ¹³

Det regionale partnerskapets strategiske føringer er avgrenset til prioritering mellom ulike produksjoner i den enkelte region/fylke. Det er også anledning til å gjøre prioriteringer mellom ulike områder i regionen/fylket. Faglagene skal inngå i det regionale partnerskapet.

Regionalt næringsprogram gir nødvendige retningslinjer for fordeling av IBU-midlene til ulike bedriftsrettede utviklings- og moderniseringstiltak i landbruket. Videre står det at «Prioriteringene i den regionale strategien er det som i størst grad bidrar til å skille mellom søknader/prosjekter som i utgangspunktet ligger innenfor ordningene, men der ikke alle kan innvilges pga rammehensyn». På side 2 heter det:

Sammenlignet med prioriteringene for 2018, innebærer høringsutkastet en større åpning for å kunne gi støtte til bygging av gjødsellager. Videre åpnes det for å kunne støtte lager og tørkeanlegg til kornproduksjon. For sauehold er mulighetene for støtte begrenset til økologisk sauehold med behov for investeringer for å oppfylle krav om liggeareal. Disse endringene er i samsvar med retningslinjene gitt i Jordbruksoppgjøret 2018.

IN påpeker at når det gjelder pkt 5 om «Bygging av gjødsellager med fast toppdekke og 10-12 mnd lagringskapasitet» så skiller dette seg fra Jordbruksavtalen 2018 hvor det står følgende: «Det kan gis investeringstilskudd til bygging av gjødsellager med fast toppdekke og/eller 10-12 måneders lagringskapasitet». Denne forskjellen er ifølge IN «ikke uvesentlig». Dersom formuleringen i RNP blir stående vil det begrense mulighetene til å støtte bygging av gjødsellager i forhold til intensjonen i Jordbruksavtalen 2018.

Fylkesrådmannens innstilling

Hovedutvalg for næring behandlet næringsprogrammet den 19. september 2018. ¹⁴ Ifølge dokumentet (s. 5) er RNP utarbeidet gjennom et nært samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommune. IN har også deltatt i arbeidsgruppa, mens Trøndelag fylkeskommune har hatt en betydelig lederrolle i arbeidet. Videre (s. 5-6):

Landbruket, som en del av bioøkonomien, er gitt høy prioritet i fylkeskommunens overordnede strategier. Dette både gjennom ny fylkesplan under utarbeidelse, og som ett av fem prioriterte satsingsområder i Strategi for innovasjon og verdiskaping, fylkets felles næringsstrategi.

Strategi for innovasjon og verdiskaping ble vedtatt av fylkestinget i desember 2017. Regionalt bygdeutviklingsprogram, med fylkesmannen som ansvarlig, ble ferdigstilt i mars inneværende år. Begge strategier har lagt føringer for utarbeidelsen av nytt regionalt næringsprogram. Prosessene rundt disse strategiene har bidratt til å videreutvikle koblingene mellom

¹³ Høringsuttalelse – Regionalt næringsprogram for landbruket i Trøndelag 2019-2022 (udatert).

¹⁴ Arkivsaksak-dok; 201838667-5

plansystemene til fylkeskommunen og regional stat, og konsistensen mht mål og strategier på landbruksområdet vurderes som god.

Da forsøket er begrenset til to år har rådmannen ikke gjort betydelige organisatoriske endringer, men i stedet valgt å kjøpe noen tjenester av fylkesmannen. Dette har gitt gode løsninger, og effektiv ressursbruk.

I Vedlegg 1: Mål og retningslinjer for 2019 angis prioriteringer for de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen. Prioriteringene i Regionalt næringsprogram bidrar til å skille mellom søknader/ prosjekter som i utgangspunktet ligger innenfor ordningene, men der ikke alle kan innvilges støtte pga. begrenset ramme. Det regionale handlingsrommet knyttet til disse har blitt betydelig redusert. Dette medfører at det regionale partnerskapets strategiske føringer er avgrenset til prioritering mellom ulike produksjoner og områder i fylket.

De store kraftfôrbaserte produksjonene (svin, slaktekylling og konsumegg) har ikke vært prioritert for investeringsstøtte grunnet markedsmessige utfordringer knyttet til overproduksjon. I sitt høringssvar anbefaler Innovasjon Norge at det åpnes for å kunne støtte kraftfôrbaserte produksjoner dersom tiltaket ikke medfører en kapasitetsøkning. Dette begrunnes med at andre regioner har denne åpningen samt at rammen for IBU- midlene 2019 vurderes som relativt romslig. Dette støttes også av bondelaga. Dette er derfor innarbeidet som et pkt. 7 i prioriteringene for tradisjonelt landbruk (jf. Vedlegg 1, kap. 1.2).

Fylkesrådmannens konklusjon:

Regionalt næringsprogram – for landbruket i Trøndelag 2019 – 2022 er utarbeidet med bakgrunn i føringer gitt gjennom Regionalt Bygdeutviklingsprogram 2018 – 2022, og med forankring i Strategi for innovasjon og verdiskaping. Planprosessen bidrar til å koble arbeidet med næringsutvikling i landbruket i enda sterkere grad til fylkeskommunens øvrige innsats på næringsutviklingsområdet, og har bidratt til å løfte landbruket på den regional politiske dagsorden. Dette samtidig som samarbeidet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen stadig videreutvikles.

Regionalt næringsprogram – for landbruket i Trøndelag 2019 – 2022 legges fram for vedtak i Hovedutvalg næring som et grunnlag for videre utvikling av landbruket i Trøndelag.

4.3.3 Vedtatt regionalt næringsprogram for landbruket i Trøndelag 2019-2022

Forord og innledning

Det vises til Trøndelags første felles næringsstrategi «Et verdiskapende Trøndelag». Den har økt verdiskaping og internasjonal konkurranseevne i Trøndelag som et overordnet mål. Utvikling av bioøkonomien og «det grønne skiftet» gitt stor plass i strategien. Landbruket anses som en vesentlig premissgiver i det arbeidet. Trøndelag er ledende innen matproduksjon og marinsektor og er ifølge denne strategien Norges Matregion nr. 1. Gjennom Regionalt næringsprogram 2019-2022 er det en ambisjon om å forsterke den posisjonen. Strategien påpeker at Landbrukspartnerskapet i Trøndelag har samhandlet tett i mange år og Regionalt næringsprogram også er et resultat av den samhandlingen.

Innledningen viser til et felles kunnskapsgrunnlag, blant annet rapporten «Kunnskapsgrunnlag for trøndersk landbruk» utgitt av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) og Trøndelag forskning og utvikling (TFoU). Når det gjelder omtalen av RNP vises det til at som et ledd i forsøket forutsettes det god kobling til annen nærings- og utviklingsrettet innsats som fylkeskommunen ellers har ansvaret for som samfunnsutvikler. Når det gjelder *regionale føringer* påpekes det at landbruket er viktig for Trøndelag og at det gjenspeiles i planer og strategier i regi av både fylkesmannen og fylkeskommunen:

- Ifølge fylkesplanen skal Trøndelag i 2030 forbindes med bærekraftig produksjon av mat og bioråstoff. Planen har ambisjon om en økning i sysselsetting og verdiskaping basert på naturressursene gjennom en videreutvikling av verdikjedene.
- Det vises til Strategi for innovasjon og verdiskaping, hvor bioøkonomi er ett av fem satsingsområder. Landbruket er sentralt i utviklingen av bioøkonomien.
- Regionalt bygdeutviklingsprogram: Dette åpner for at fylker og regioner kan prioritere innenfor rammene av nasjonal politikk. Mål og strategier i bygdeutviklings-programmet er relevante og samsvarer med Trøndelagsplanen 2018-20130 og Strategi for innovasjon og næringsutvikling.

Når det gjelder *nasjonale føringer* vises det til aktuelle stortingsmeldinger, flere nasjonale strategier (bioøkonomi, mat og reiseliv) og jordbruksavtalen samt meldinger og dokumenter i forbindelse med dette forsøket.

Prioriteringer for bruken av IBU-midlene i Trøndelag

Regionalt er det anledning til å prioritere mellom ulike produksjoner mht bruk av IBU-midlene. Næringsplanen har følgende prioritering:

1. *Melk og kjøttproduksjon på storfe med fokus på små og mellomstore bruk.*
2. *Storfe/kjøttproduksjon med fokus på gårder og områder som ikke er egnet for kornproduksjon.*
3. *Varige investeringer innen produksjonene potet, frukt, bær og grønnsaker.*
4. *Større investeringer til økologisk saueproduksjon på grunn av endrede krav til liggeareal.*
5. *Bygging av gjødsellager med fast toppdekke og/eller 10-12 mnd. lagringskapasitet.*
6. *Lager og tørkeanlegg til kornproduksjon.*
7. *Fornyning av driftsapparatet i svineproduksjon og omlegging fra bur til frittgående høns i eggproduksjon. Det forutsettes at tiltakene ikke medfører økt produksjonsvolum.*

Bondelagene tok i sin uttalelse til planen opp prioriteringene av IBU midlene. I den vedtatte planen ble deres punkt om lager og tørkeanlegg til kornproduksjon ikke prioritert så høgt som de ønsket. Punktet om svineproduksjon ble tatt inn, men med forutsetning av at tiltaket ikke medførte økt produksjonsvolum. I den vedtatte næringsplanen kom det inn et punkt om omlegging fra bur til frittgående høns i eggproduksjon, forutsatt at det ikke medførte økt produksjonsvolum. Vi vet ikke hvor det forslaget kom fra. Vi ser også at IN sin påpekning av ordlyden i forbindelse med gjødsellagre ble tatt inn.

4.4 RNP for 2019-2022 sammenlignet med 2018-programmet

Når det gjelder oppfølgingen på bakgrunn av Bondelagenes kommentarer til de *strategiske satsingsområder* for 2019 planen så ble deres punkt om å si «hvor viktig det er å ta vare på jordressursen og vise til planer som bygger på dette» omtalt i planens innledning. Vi kan ikke se at punktet om å ta vare på arealressursene, som også ble påpekt i Regionalt Bygdeutviklingsprogram, er nevnt som et tiltak innen noen av satsingsområdene. Bondelagenes punkt om utnytting av utmarksressursene er fulgt opp med et tiltak innen satsingsområdet «Matproduksjon». Bondelagene har to punkter knyttet til skog og klima. Deres ønske om satsing på innovasjon som grunnlag for å utvikle bærekraftige klimatiltak synes ikke fulgt opp i planen. Det samme gjelder deres punkt om å vise til vellykkede innovasjonstiltak og videreutvikling av disse.

Det synes det å være liten forskjell mellom valg av strategiske satsingsområder i de to periodene. Dette er ikke overraskende fordi de grunnleggende forholdene mht natur/landbruk og samfunn er likt i de to periodene. Det vil også være en viss stiavhengighet. Dersom det skal skje endringer så må disse ses over et lengre tidsrom. Det er en del forskjeller på det mer detaljerte nivået og næringsplanen for 2019-2022 synes noe mer spesifisert.

Ifølge innledningen til RNP 2019 er den påvirket av regionale føringer fra Strategi for verdiskaping og innovasjon, særlig hovedmål innen bioøkonomi. Vi finner igjen både mål, strategier og tiltak i RNP. Verdiskaping synes mer vektlagt i RNP 2019-2022 enn i den fra 2018. På den annen side kan det også diskuteres hva som påvirker 2019-2022 strategien. Det er vel grunn til å anta at den tar inn elementer fra tidligere planer og strategier. Dette viser at landbruk blir sett i sammenheng med det øvrige utviklingsarbeidet, men det er vanskelig å si om det skjer i større grad enn tidligere. Likevel er det påfallende at det sentrale hovedmålet i bygdeutviklingsstrategien om å fremme jordvernet ikke er fulgt opp i næringsplanen. Vi kan ikke se at reindrift/det sør-samiske er nevnt i verken næringsplanen eller bygdeutviklingsprogrammet. Den er imidlertid nevnt i strategien for innovasjon.

4.5 Regionalt miljøprogram for jordbruket og Regionalt Skog- og klimaprogram i Trøndelag

Regionalt miljøprogram i jordbruket 2018-2022¹⁵

Fylkessammenslåinga førte til behov for et nytt miljøprogram for 2018. Regionalt miljøprogram (RMP) er utarbeidet av fylkesmannen som har hatt «en nyttig dialog» med faglagene, kommunene og rådgivningstjenesten i jordbruket. Programmet er gjeldende for

¹⁵ Fylkesmannen i Trøndelag, 27. april 2018

2018-2022. Hensikten med miljøprogrammet er å øke målrettinga av miljøarbeidet i landbruket og gjøre næringa sin miljøinnsats mer synlig. Det er en utfordring at det nye nasjonale miljøprogrammet ikke er på plass. Føringsen for Trøndelag er at de skal ta utgangspunkt i de gjeldende miljøprogrammene for Sør- og Nord-Trøndelag, retningslinjene i Nasjonalt miljøprogram 2012, og gjeldende nasjonal tiltaksmeny for RMP.

Ved utarbeidingen av programmet har de ifølge landbruksdirektøren hatt som mål å gjøre det kortere enn de tidligere programmene for Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag. De har også gjort programmet overordna for alle miljøordningene i jordbruket. De enkelte tilskuddsordningene skal derfor ta hensyn til føringer fra Regionale miljøprogram når strategier og prioriteringer lages.

Regionalt skog- og klimaprogram for Trøndelag 2019-2021

I tilknytning til at Trøndelag blir ett fylke er det ifølge programmet (s. 2) både forventninger og ambisjoner til merverdi fra skogen. I «Strategi for innovasjon og verdiskaping i Trøndelag» legger fylkesmannen i Trøndelag ifølge programmet opp til fyrtårnsatsingen «mat og fiber fra den blå og den grønne åkeren». Det er basert på potensialet for utvikling av bioøkonomien.

Det vises til at RBU er førende for de tre mer fagspesifikke underprogrammene. Følgende overordna mål gjelder for skogbruk i 2018-2022 (Fylkesmannen i Trøndelag, 2019, s. 3):

Trøndelag skal ha et aktivt skogbruk, som fremmer en skogtilstand som gir grunnlag for økt karbonlager og økt råstoffuttak, og danner basis for økt verdiskaping og bidra til utvikling av bioøkonomien»:

- *Skogbehandling og drift på skogarealene skal tilpasses framtidige klimaendringer og miljøforpliktelser.*
- *Trøndelag skal arbeide for å utvikle gode samarbeidsløsninger regionalt, i kommunene og mellom kommuner.*
- *Trøndelag skal være en sterk skogregion med komplette verdikjeder og et bevisst arbeid for økt bruk av tre og fiber.*

De to programmene i forhold til RBU og i forhold til hverandre

Ifølge RBU er dets mål og strategier førende for de mer fagspesifikke underprogrammene, RNP, RMP og RSK. Det er i disse underprogrammene at de konkrete resultatmålene skal utformes. Det skjer på bakgrunn av 7 målområder i RBU med tilhørende hovedmål, som danner utgangspunkt for strategier og tiltaksområder for hvert av dem i perioden 2018-2022, jf s. 23-24 i Bygdeutviklingsprogrammet.

Miljøprogrammet har ingen direkte henvisning til bygdeutviklingsprogram for Trøndelag. Det gjelder verken målområder eller hovedmål, eller de enkelte strategier og tilhørende tiltaksområder. Miljøprogrammet består imidlertid av de temaområdene som er nevnt under målområdet «Miljø- og klimavennlig jordbruk» i RBU, med hovedmålene:

«Trøndelag skal være en foregangsregion innenfor bærekraftig jordbruk, med vekt på klima, kulturlandskap, forurensning og økologi.» (s. 23 i RBU). Miljøprogrammet er ingen henvisning til verken RNP eller RSK utover at det er nevnt at de finnes. Det er gjentatte ganger nevnt at det nasjonale miljøprogrammet er svært sentralt. Det er ingen henvisninger til fylkeskommunale strategier eller planer.

Skog- og klimaprogrammet refererer til hovedmål i RBU (skog og klima og innovasjon og næringsutvikling) samt innovasjonsstrategien. Skogprogrammet nevner eksplisitt de to øvrige underprogrammene og at de tre er fagspesifikke. Skogprogrammet er altså i sterkere grad enn RMP knyttet til RBU og det virker som at en her er kommet noe lengre mht tilknytning til overordna strategi enn for RMP. Det kan skyldes at RSK er utarbeidet på et senere tidspunkt enn RMP, men også at det er flere felles temaområder.

4.6 Vurderinger av prosessen i forbindelse med RNP

4.6.1 Prosess og kunnskapsgrunnlag ved utarbeiding av næringsprogrammet

Det forelå et kunnskapsgrunnlag ved utarbeiding av RNP. Dette ble ikke utarbeidet fordi forsøket skulle gjennomføres, men fikk et gunstig sammenfall i tid sett i forhold til forsøket. Fylkeskommunen hadde gitt NIBIO og TFoU i oppdrag å utarbeide et kunnskapsgrunnlag for landbruksnæringen i Trøndelag.

Det gis uttrykk for at fylkeskommunen har lagt opp til gode prosesser for involvering av aktørene gjennom bruk av Landbruksforum Trøndelag, altså det regionale partnerskap. Som nevnt er det fra enkelte gitt uttrykk for en usikkerhet i forhold til hvordan fylkeskommunen kommer til å samhandle med næringen. I regionalt partnerskap er faglagene representert, mens en informant trekker frem at fylkeskommunen jobber mer spisset sammenlignet med fylkesmannen og at det kan føre til at de retter seg mer direkte mot mer spesialiserte næringer innenfor for eksempel jordbruket.

Det er ikke kommet indikasjoner på at det i løpet av forsøket har oppstått konflikter mellom RNP og nasjonal landbrukspolitik. Derimot er det flere som trekker frem at landbruksnæringen i Trøndelag er helt avhengig av nasjonal politikk på området. Når det er sagt, er det flere som kommenterer at det regionale handlingsrommet er blitt mer begrenset og det stilles spørsmål ved om det er et uttrykk for manglende tillit fra LMD og faglagene sentralt ved overføring av RNP til fylkeskommunene.

4.6.2 RNP i forhold til regionale strategier og regionalt bygdeutviklingsprogram

Evalueringen viser at utviklingen i RNP sett i sammenheng med regionale planstrategier og øvrig plan- og strategiarbeid som fylkeskommunen har ansvar for har vært god. Vi viser i den forbindelse til fylkesrådmannens innstilling til vedtak av RNP som er dekkende for hvordan informantene vurderer dette. Denne innstillingen er også gjengitt i kapittel 4.3.2. Flere informanter påpeker at Trøndelag fylkeskommune som følge av sammenslåingen hadde andre relevante planprosesser gående som la til rette for god kobling mellom de ulike planene og strategiene. Bruk av regionalt partnerskap har vært et suksesskriterium, selv om enkelte aktører trekker frem stor arbeidsbelastning. Dersom plan-/strategiprosessene hadde vært adskilt i tid, kunne denne koblingen vært mer krevende.

Slik situasjonen nå er i Trøndelag er koblingen mellom planer og strategier god, noe som gir et godt utgangspunkt. I hvilken grad det gir effekter er for tidlig å si, men flere informanter trekker frem at de *mener* det er en fordel for landbruksnæringen å bli sett i sammenheng med annen nærings- og utviklingsrettet innsats som fylkeskommunen har ansvar for. Næringsutvikling rettet mot landbruksnæringen har vært fylkesmannens ansvar, mens fylkeskommunen har rettet seg mot øvrige næringer. I tillegg til å se landbruksnæringen i sammenheng med øvrige næringer vil overføringen også gi landbruksnæringen tilgang til en del andre arenaer og gi større politisk innflytelse på regionalt nivå. Kutt over statsbudsjettet av regionale utviklingsmidler trekkes frem fra fylkeskommunen som uheldig. Enkelte informanter mener at det ville vært en fordel om landbruksnæringa ble sett i sammenheng med øvrige næringer også på kommunalt nivå. Inntrykket er at landbruksnæringa er tett koblet til det kommunale landbrukskontoret.

En informant mener på prinsipielt grunnlag at alle skjønnsvurderinger og prioritering knyttet til tildeling av midler bør gjøres av folkevalgt organ og at dette vil stryke legitimiteten til næringen. Informanten mener derfor at alle oppgaver knyttet til utvikling bør flyttes fra fylkesmannen til fylkeskommunen og at det er behov for å rendyrke rollene. Manglende overføring av oppgaver mener denne informanten indikerer en mistillit til et folkevalgt nivå. Dersom argumentet for ikke å overføre oppgaver er manglende kompetanse, må fylkeskommunen skaffe /bygge nødvendig kompetanse for å utføre tildelte oppgaver. En annen informant mener det er en styrke for landbruket at det er en politisk behandling og vedtak, da det gir en annen forankring lokalt /regionalt.

4.6.3 Forbedringer

Det for tidlig å si om forsøket gir de forventede resultatene, jf. formålet med evalueringen og programteorien presentert i kapittel 2.1.1. Informantene trekker likevel frem intensjonen om at fylkeskommunen skal ha samfunnsutviklerrollen. Da må fylkeskommunen gis oppgaver og ansvar som muliggjør dette. Flere informanter trekker frem at det er viktig at utviklingsansvaret for landbruksnæringen overføres til fylkeskommunen. Det vil gi

grunnlag for en helhetlig forvaltning, og at landbruksnæringen ses i sammenheng med øvrige næringer. Matproduksjon trekkes frem som en viktig del av samfunnsutviklerrollen.

Flere informanter trekker frem behovet for en klar rolledeling mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Det er det ikke per i dag og representanter for fylkesmannen gir tydelig uttrykk for dette. Det er også flere som ikke ser merverdien av RBU, mens fylkesmannens representanter vektlegger behovet for et overordnet program. Gjennomgangen av RMK og RSK indikerer imidlertid at RMK i liten grad er koblet mot RBU, mens RSK i noe større grad er det. En årsak kan være programmenes innretning.

Regionalt handlingsrom er begrenset og trekkes frem av flere. I brev av 20. september 2017 fra LMD fremgår: «Fra 2018 skal det regionale partnerskapets strategiske føringer avgrenses til prioritering mellom ulike produksjoner i den enkelte region. Faglagene inngår i de regionale partnerskapene.» Videre: «Utover dette skal det ikke utarbeides detaljerte føringer eller regelverk for bruken av IBU midlene regionalt.» Også prosessen med utarbeiding av RNP og høringsinnspillene underbygger de sterke sentrale føringene for innretting og bruk av IBU-midlene regionalt.

5 NORDLAND: REGIONALT BYGDEUTVIKLINGSPROGRAM, REGIONAL PLAN FOR LANDBRUK OG REGIONALT NÆRINGSPROGRAM

5.1 Regionalt arbeid om landbruk i Nordland

Sentralt i dette kapitlet er det regionale bygdeutviklingsprogrammet for Nordland (kapittel 5.2.) og regionalt næringsprogram for landbruket (kapittel 5.4), hvor fylkesmannen er svært sentral. Fylkeskommunens regionale plan for landbruk 2018-2030 gis også bred omtale (kapittel 5.3.)

5.1.1 Fylkesvise fellesarenaer for landbruk

Landbruksforum¹⁶

Nordland har et bredt landbruksforum som består av medlemmer fra Norges Bondelag, Norges Bonde- og Småbrukarlag, Allskog, fylkeskommunen, sametinget, KS-Nordland (ordfører i Alstahaug), Norsk Landbruksrådgivning, og Fylkesmannen i Nordland med henholdsvis miljøvernavdelingen og landbruks- og reindriftsavdelingen. Landbruksdirektøren leder forumet og fylkesmannen har forumets sekretær. Landbruksforumet bidrar særlig i forbindelse med utarbeiding av RMP. RNP har vært diskutert i landbruksforumet. Det er også et skognæringsforum i Nordland, hvor fylkesmannen er observatør. Det forumet er brukt som diskusjonspartner i forhold til RSK.

Partnerskap for landbruk

Partnerskap for landbruk i Nordland ble etablert i 1998. De som deltar i dagens partnerskap er fylkesmannen, fylkeskommunen, IN, Norges Bondelag, Norges Bonde- og Småbrukarlag og KS. Landbruksdirektøren leder partnerskapet og fylkesmannen har sekretær. Vedkommende sender ut sakspapirer, tar referater og har «sydd sammen» RNP. Dette er en fast møteplass mellom aktørene. I løpet av året har partnerskapet vanligvis to møter i første halvår og ett møte i andre halvår. I forbindelse med prosesser som RNP har

¹⁶ Det er altså ingen fylkespolitikere i landbruksforumet, jf. f.eks. i Agder.

det vært fire til fem møter i året. I slike sammenhenger kan også andre aktører inviteres inn som en del av prosessen. I tillegg til å være sentrale i utarbeidelsen av RNP, så har RMP vært til høring i partnerskapet. Partnerskapet har også vurdert RSK i forhold til helheten.

Blant informantene er det enighet om at partnerskap for landbruk fungerer veldig bra. Det er et godt samarbeidsklima og det legges vekt på at partnerskapet bør fortsette også når visse oppgaver overføres til fylkeskommunen.

Organiseringen av regionalt plan- og strategiarbeid for landbruket og aktørenes påvirkning

Informanter påpeker at de prosessene som drives via de nevnte samarbeidsorganene, samtidig med at sekretariatet har vært hos fylkesmannen, har gitt grunnlag for effektive prosesser. Grunnen er at de ulike delprogrammene er avhengige av personer med god kunnskap om programmene, tilhørende virkemidler og hvordan de i praksis fungerer ute i næringa. En samling av alle aktørene i en gruppe ville medføre at den ble svært stor. Slik sett fungerer det bedre med adskilte grupper, men der flere av de samme personene deltar slik at det blir en informasjonsutveksling mellom gruppene.

Når det gjelder forholdet mellom *landbrukskompetansen hos Fylkesmannen og fylkeskommunen* er det fylkesmannen som sitter på det meste av fagkompetansen. Den brukes også av fylkeskommunen og de har en samarbeidsavtale med fylkesmannen. Fylkeskommunen spør blant annet fylkesmannen om råd i forbindelse med søknader innen ulike fagområder og støtteordninger. Dette synes flere er en effektiv utnyttelse av kompetansen.

Fra fylkeskommunen påpekes det at regional plan for landbruket og de ulike programmene gir involvering og bidrag fra mange, men også at det gir noe dobbeltarbeid. Vedkommende antar at det blir mindre dobbeltarbeid når ting samles mer i fylkeskommunen. De ønsker også flere fagpersoner knyttet til landbruk i fylkeskommunen. Andre påpeker at landbruk er et lite temaområde i Nordland i forhold til andre næringer og at det derfor til nå er blitt mindre prioritert av fylkeskommunen. Det påvirkes av nedskjæringer i de regionale utviklingsmidlene til fylkeskommunen, hvilket gir mindre handlingsrom. Flere faktorer bidrar dermed til at fylkeskommunen ikke bygger opp en egen fagkompetanse, og heller leier inn fra fylkesmannen. Fylkeskommunen antar at de kan bli avhengige av fylkesmannen også i det videre arbeid med landbruk fordi det er uvisst hvor fagkompetansen i landbruk skal plasseres. De kunne imidlertid tenke seg å ha hatt litt flere personalressurser på landbruk i fylkeskommunen.

De ulike regionale aktørene påvirker hver på sin måte det regionale arbeidet med landbruk, men dette er også personavhengig. Den brede prosessen med RNP førte til mange innspill. Disse ble tatt med i planen, selv om det førte til at den ble omfattende. Faglagene har stor påvirkning og det er kanskje innen det tradisjonelle landbruket at en finner det største engasjementet. Som sekretær har fylkesmannen en særlig påvirkning. Det framheves at det er begrenset hvor mye de ulike aktørene i partnerskapet kan påvirke det

strategiske arbeidet fordi det regionale handlingsrommet er svært begrenset, og blir stadig mer begrenset.

Fylkeskommunens engasjement og politiske påvirkning på landbruksnæringen regionalt

Landbruk blir ifølge informanter lett glemt som næring i Nordland og fylkespolitikkerne må som en informant sier det «...minnes på at landbruk er en viktig næring...». En informant fra fylkesmannen kaller fylkeskommunens engasjement for «moderat +». Vedkommende skryter av fylkeskommunens administrasjon i forhold til landbruk. Det er et veldig godt samarbeid mellom dem og fylkesmannen om landbruk, men fylkesmannen mener at det ofte er de som tar initiativene og får fylkeskommunen «med på laget». Det fungerer greit. En annen informant påpeker at fylkeskommunen har liten landbrukskompetanse i næringsavdelingen og at de relativt store nedskjæringene til fylkeskommunen har påvirket dette. Den regionale planen for landbruk har ifølge informanter bidratt til et politisk engasjement i fylkestinget og fylkesrådet for landbruket. Initiativet til den planen kom via det regionale partnerskapet.

En sentral informant mener at fylkeskommunen «ikke har veldig stor innflytelse på landbrukspolitikken». Både fylkesmannen og fylkeskommunen må forholde seg til de rammebetingelsene som ligger i nasjonale planer og dokumenter. Fylkeskommunens politiske innflytelse går gjennom prioritering av de regionale virkemidlene de har. Det vil særlig si bruken av regionale utviklingsmidler til å utvikle landbruket, og de har i stor grad vært villige til å gjøre det. Over tid har det imidlertid blitt en betydelig nedskjæring på de regionale utviklingsmidlene til fylkeskommunen. Det fører til at det blir vanskeligere å få med fylkeskommunen på tiltak som forutsetter at en «har økonomi i bunnen»; de må prioritere hardere. Fylkeskommunen har politisk innflytelse via bruken av virkemidlene, mens den politiske påvirkningen av politikken er beskjeden.

Ifølge informanter er det slik at dersom en ser på de ulike programmene, så har fylkeskommunen kanskje mest innflytelse på næringsprogrammet. Det skjer via deres deltakelse i partnerskapet, men også den øvrige administrative kontakten omkring landbruk. Innflytelsen kommer særlig fra administrasjonen i fylkeskommunen; det er lite politisk innflytelse. Det er mange likehetstrekk mellom RNP og fylkeskommunes regionale plan for landbruk, blant annet har de det samme kunnskapsgrunnlaget. Fylkeskommunens innflytelse på RMP går via et annet forum, nemlig landbruksforumet. Det inkluderer den gamle kulturlandskapsgruppa i fylket og det er i hovedsak kulturlandskap, miljø og klima som er i fokus i RMP. Mange av fylkeskommunens representanter der er «kulturminnefolk».

Informanter påpeker at fylkeskommunen tar med seg innspill fra faglagene, men også fylkesmannen, når de gir innspill til jordbruksforhandlingene. Likevel, det meste styres via den nasjonale landbrukspolitikken.

En informant påpeker at fylkeskommunen har påvirkning på landbruket ved at de har bevilget relativt store midler til opprusting av to naturbruksskoler. Videre at de har vært engasjert i veier og aksestrykk, og ferjer, hvilket er særlig viktig for skognæringen.

5.2 Regionalt bygdeutviklingsprogram

Forholdet mellom RBU og de tre delprogrammene

RNP, RSK og RMP i Nordland er ifølge informanter tre separate programmer som ble utviklet via tre separate prosesser: RNP var i hovedsak partnerskap for landbruk sitt ansvarsområde. Landbruksforum Nordland var det eksterne organet for utvikling av RMP, og skogforum Nordland var de sentrale i utformingen av RSK. fylkesmannen er en fellesnevner for de tre programmene: De vedtas av fylkesmannen. Både RSK og RMP ble lagt fram for partnerskapet. De tre programmene er sett noe i sammenheng, og det er litt overlapping. Fordi RNP skal overføres til fylkeskommunen ble det lagt vekt på å få inn relativt mye skog i næringsprogrammet. *RBU* er en overbygning som ble laget etterpå. Flere informanter mener derfor at *RBU gir liten merverdi*.

Innledning og overordna mål i bygdeutviklingsprogrammet

Fylkesmannen i Nordland la i 2018 fram RBU for Nordland 2019-2022 (Fylkesmannen i Nordland, 2018b). Innledningsvis påpekes det at landbruket i Nordland er ei viktig næring. Landbruket bidrar til mat- og fiberproduksjon og har stor betydning for å skape sysselsetting og opprettholde spredt bosetting. Et aktivt landbruk gir grunnlag for å utvikle nye landbruksbaserte næringer med utgangspunkt i lokale ressurser.

Visjonen for RBU er: Levende Nordlandsbygder. *Hovedmålet* er: Et attraktivt og mangfoldig landbruk som bidrar til verdiskaping, aktivitet og bosetting. *Strategien* er: Se framover – grip mulighetene!¹⁷

De tre delprogrammene og forholdet mellom dem

RBU omtaler hovedmål, delmål og strategiske satsinger for hvert av de tre delprogrammene. Fylkesmannen i Nordland (2018, s. 8) omtaler forholdet mellom de tre delprogrammene:

I arbeidet med de tre delprogrammene i RBU Nordland har vi sett på hele det landbruksbaserte arbeidet innenfor næring og miljø. Det er foretatt en avgrensing i tema mellom de tre programmene, men ettersom oppfølgingen av programmene blir delt mellom Fylkesmannen og fylkeskommunen er det områder som er delvis overlappende, spesielt gjelder dette i beskrivelsen

¹⁷ Ifølge en informant var denne strategien påvirket av at det er en del gårdbrukere som «sitter på gjerdet» og venter med å satse. I forbindelse med Næringsplanen ble disse ansett som en særlig viktig gruppe: man ønsket å vise dem hvordan de kunne utvikle gårdene slik at de griper muligheten og investerer før gårdene bl.a. er for nedslitte pga for få investeringer.

av skogbruket som i tillegg til å være grundig beskrevet i RSK Nordland også har et eget kapittel i RNP Nordland.

Fylkesmannen har viktige oppgaver innenfor forvaltning og kontroll, men representerer ikke minst en viktig kraft i utvikling av landbruksnæringen i fylket. Det sterke fagmiljøet vi har hos Fylkesmannen skal sammen med næringsaktører, forvaltning, forskning og utvikling arbeide for å nå regionale og statlige mål for landbrukspolitikken og for å skape en bærekraftig vekst basert på våre ressurser.

5.3 Regional plan for landbruk i Nordland 2018-2030

Om regional plan for landbruk

Nordland fylkeskommune har utarbeidet en regional plan for landbruket i Nordland 2018-2030 med hjemmel i Plan- og bygningsloven. Den ble vedtatt av Nordland fylkesting den 10. oktober 2018. Planen skal bidra til å sette landbruket på den regionalpolitiske dagsorden, tilpasse landbrukspolitikken til mulighetene og utfordringene i Nordland, og bidra til å styrke fortrinnene ved arktisk landbruk (Nordland fylkeskommune, 2018b, s. 4).

Ifølge informanter er det en tett kobling mellom denne regionale planen og RNP. De to er sett i sammenheng. Den regionale planen ble initiert i partnerskapet for landbruk. Det er et felles kunnskapsgrunnlag for den regionale planen og RNP. Deler av prosessene er også de samme. Andre påpeker at den regionale planen er sett i sammenheng med reiselivsstrategien og innovasjonsstrategi, jf at tankegangen om smart spesialisering er en del av den regionale planen.

Bakgrunn for planen

Fylkestinget vedtok i Regional Planstrategi for Nordland 2016-2020 at det skulle utarbeides en regional plan for landbruk i denne fylkestingsperioden. Planprogrammet for denne regionale planen ble vedtatt i FR-sak 089/2017 i oktober 2017 (s. 1).¹⁸

Fylkesrådet var styringsgruppe for planarbeidet. Strategisk ledergruppe er blitt benyttet i forbindelse med strategiske avklaringer underveis i arbeidet. Ledergruppa bestod av avdelingsledere i Nordland fylkeskommune og Fylkesmannen i Nordland. Prosjektgruppa bestod av representanter fra Fylkesmannen i Nordland og Nordland fylkeskommune. De tre temagruppene (landbruk som næring, landbruk og samfunn og landbruk og arealforvaltning) har i tillegg hatt representanter fra næringa og kommunene. Partnerskap landbruk har vært referansegruppe for planarbeidet. Planarbeidet har vært basert på metodikken «smart spesialisering».

¹⁸ Regional plan for landbruk i Nordland 2018-2030 – sluttbehandling FT-sak 122-2018.

Ifølge dokumentet til sluttbehandling var det mange positive innspill til planen. Mange syntes det var positivt at Nordland får en egen landbruksplan. Prosessen og involveringa ble omtalt som god. Det var stor enighet om visjon, mål og strategier. Blant annet støttet Nordland Bondelag planens forslag til visjon, strategier og mål. De mente at den ville danne et godt grunnlag for videre vekst og utvikling av landbruket i Nordland. (s. 3).

Fylkesmannen bidro aktivt i forbindelse med utarbeidelsen av Regional plan for landbruket. Det var flere høringer og ulike innspillsarenaer i fylket. Fylkesmannen bidro på de ulike arenaene, og innspill underveis i den prosessen er tatt med i arbeidet med RNP-Nordland (Fylkesmannen i Nordland, 2018b, s. 7).

Planen påpeker viktigheten av å ta vare på arealressursene til landbruk. For å følge Stortingets nasjonale jordvernstrategi og Strategisk plan for jordvern i Nordland har planen et mål om det per år maksimalt skal omdisponeres 200 daa dyrkbar jord og 200 daa dyrka jord (s. 3).

Fylkesrådets vurderinger

Fylkesrådet har følgende vurdering av Regional plan for landbruk for Nordland 2018-2030 (s. 4-5).

Fylkesrådet mener Regional plan for landbruk for Nordland 2018-2030 er et godt strategisk verktøy for videre utvikling av landbruket i fylket.

Det har vært kjørt en grundig og involverende prosess, der både næringsaktører, naturbruksskoler, kommuner, rådgivningsapparat, forskere og virkemiddelforvaltning har deltatt.

Planen har tre tema. Innen landbruk som næring er de viktigste verktøy for å nå målene kunnskapsbygging og læring på tvers. Innen landbruk og samfunn, som i planen omfatter nye mulige næringsområder og samfunnsoppgaver tilknyttet landbruk, er koblingen av kunnskap mellom ulike næringer og forskningsmiljø sentralt. Innen landbruk og arealforvaltning vil rullering av de arealpolitiske retningslinjene i fylkesplanen være vesentlig for å nå målene.

Planen omfatter også et handlingsprogram som skal vurderes rullert årlig. Her framgår de viktigste tiltakene for å få til ønsket utvikling. Gjennomføringen av tiltak forutsetter at aktørene med hovedansvar følger opp og at samarbeidspartnere bidrar.

Det å få til tankegangen i Smart spesialisering, der aktører fra næring, forskning, offentlig forvaltning og samfunnet for øvrig samarbeider for å finne gode løsninger, er essensielt for å nå målene i planen.

Regionreformen vil på sikt kunne ha betydning for hvilke aktører som har ansvaret for ulike oppgaver i forhold til landbruksforvaltning. ... En regional plan er en plan for hele fylket. Altså er «Regional plan for landbruk i Nordland» en plan for hele Nordland, ikke for fylkeskommunen. Hvilke oppgaver som eventuelt overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunen har ingen

betydning i en plan som gjelder 12 år framover i tid, da selve planen ikke omfatter tiltak og aktører. Handlingsprogrammet har imidlertid tiltak som er knyttet til aktører. Dette rulleres hvert år, og endringer i ansvarlige aktører kan gjøres her. Dette vil sikre at politikken i planen ivaretas og at tiltakene gjennomføres av de til enhver tid ansvarlige aktørene.

5.4 Regionalt næringsprogram 2019 - 2022

Kunnskapsgrunnlag og prosessen i forbindelse med dette programmet

Det er utviklet en omfattende dokumentasjon i forbindelse med den regionale planen og RNP. Det ga et felles kunnskapsgrunnlag for aktørene og et felles grunnlag for de planene/programmene. Dette framheves som en fordel.

RNP Nordland er utarbeidet via en omfattende prosess og i nært samarbeid med «Partnerskap landbruk i Nordland». I forbindelse med prosessen ble partnerskapet supplert med medlemmer fra Tine, Nortura, NIBIO og Norsk landbruksrådgivning Nord-Norge. RNP har ikke vært på en formell høring. Underveis i prosessen har de, etter oppfordring fra partnerskapet, mottatt en rekke innspill fra kommuner og andre organisasjoner. RNP gjelder for fylkesmannens arbeid og samarbeidspartnerne i partnerskapet. Under utviklingen av programmet er det tatt hensyn til politikken som ligger i Nordland fylkeskommune sin Regionale plan for landbruket i Nordland, som ble vedtatt i oktober 2018 (Fylkesmannen i Nordland, 2018a, s. 2).

Ifølge informanter la fylkesmannen opp til en god prosess for involvering. Ettersom partnerskapet var sentralt så har det gitt deltakerne gode muligheter for deltakelse. Det var engasjerte folk som møtte opp og som hadde synspunkt. Et godt, felles kunnskapsgrunnlag med fylkeskommunen (den regionale planen) ga et godt grunnlag for engasjementet. Enkelte nevner at de fokuserte på involvering i regioner der en hadde ekstra utfordringer i forhold til opprettholdelse av jordbruket, som i Salten.

RNP Nordland skal bidra til økt samarbeid og bedre samordning, og er en invitasjon til virkemiddelapparat og utviklingsmiljø om å øke innsatsen innenfor utviklingen av landbruket og bygdene i Nordland. Programmet har hovedfokus på den delen av verdikjeden som skjer på gården eller i direkte tilknytning til gården. RNP Nordland bygger på signalene i LMDs Stortingsmelding 11 (2016-2017) – Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon, Stortingets behandling av meldingen og nasjonale føringer for arbeidet med RBU og RNP (Fylkesmannen i Nordland, 2018a, s. 6).

Analyse

På bakgrunn av beskrivelsen av landbruket i Nordland, innspill fra partnerskapet for landbruk, enkeltkommuner og innspill til prosessen med regional plan for landbruk ble det i næringsprogrammet foretatt en analyse. Den peker på noen utvalgte områder der

landbruket i Nordland har mulighet for utvikling og økt verdiskaping. En viktig forutsetning for å utnytte mulighetene i Nordland er at kompetanse brukes som et verktøy for effektiv og lønnsom næringsutvikling (Fylkesmannen i Nordland, 2018a, s. 49).

Programmet omtaler så *smart spesialisering*, og eksemplifiserer dette i forhold til Nordland, f.eks. å koble reiseliv og landbruk. Metodikken med smart spesialisering ble benyttet i Nordland fylkeskommune sitt arbeide med Regional plan for landbruket og dermed vil dette også ha betydning for arbeidet med RNP (Fylkesmannen i Nordland, 2018a, s. 49).

Programmet omtaler *jordbrukets samfunnsoppdrag*, som er lønnsom og trygg matproduksjon i tråd med forbrukernes interesser, produksjon av fellesgoder og bidrag til sysselsetting og verdiskaping. Det vises til at Meld. St. 11 (2016-2017) har fire overordnede mål for landbruket i Norge: matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser (Fylkesmannen i Nordland, 2018a, s. 49).

Økt verdiskaping er det tredje hovedpunktet som presenteres i RNP sin analysedel: Økt verdiskaping og kontinuerlig utvikling er en forutsetning for et livskraftig landbruk i fylket. Basis for næringsutvikling i jordbruket er en solid og bærekraftig volumproduksjon av mat i hele fylket. For å styrke den totale verdiskapingen må alle ressursene på landbrukseiendommen tas i bruk. Blant annet må de store utmarksressursene og innmarksbeitearealene i Nordland utnyttes bedre. Blant temaene som tas opp er gården som opplevelsesarena og under det temaet mat og reiseliv samt kunnskapsoverføring og velferdstjenester (Fylkesmannen i Nordland, 2018a, s. 51, 53, 56, 57).

Smart landbruk innebærer ifølge programmet å utvikle et sterkt, moderne og klimavennlig jordbruk for Norge og Nordland: Norsk jordbruk, skog og hav har råvarene for å utvikle den grønne industrien for fremtiden. Ifølge planene er et smart landbruk bredere enn et klimasmart landbruk. Smart landbruk er et utgangspunkt for å beskrive de mulighetene landbruket i Nordland har innenfor rekruttering, teknologi, bruk av restråstoff, biokull og økt bruk av tre. Programmet går så nærmere inn på begrepene sirkulær økonomi og klimasmart landbruk/klimasmart matproduksjon (Fylkesmannen i Nordland, 2018a, s. 60).

Mål

Planen har som nevnt *visjonen* Levende Nordlandsbygder. *Hovedmålet* er «Et attraktivt og mangfoldig landbruk som bidrar til verdiskaping, aktivitet og bosetting i Nordland». *Delmålene* er; Økt verdiskaping basert på arktiske fortrinn, bærekraftig og klimasmart næringsutvikling med utgangspunkt i lokale ressurser og ny kunnskap, matproduksjonen skal minst øke i takt med nasjonale mål, og økt utnyttelse av beiteressursene. *Strategien* er; Se framover – grip mulighetene (Fylkesmannen i Nordland, 2018a, s. 68).

Strategiske satsingsområder

Planen har tre strategiske satsingsområder. Det første er *kompetanse*, som fokuserer på kompetanse innen en rekke ulike fagområder. De syv prioriterte fagområdene inkluderer grovforproduksjon og beitebruk, økonomi og bedriftsledelse, bedriftsetablering m.v. Under dette punktet nevnes også FoU, både i forhold til tradisjonelt landbruk og i forhold til landbruksbaserte næringer. Det andre satsingsområdet er *rekruttering*. Bakgrunnen er høy gjennomsnittsalder i landbruksnæringen i Nordland og lite rekruttering. Generasjonsskifte gis derfor ekstra oppmerksomhet. Det tredje satsingsområdet er *innovasjon og entreprenørskap*, og det fokuserer på både det tradisjonelle landbruket og «andre landbruksbaserte næringer». Ett av temaene er lokalmatproduksjonsbedriftene i Nordland, som er «... målt til å være ekstremt innovative og kan være et eksempel på etterfølgelse...» (Fylkesmannen i Nordland, 2018a, s. 68-71).

Handlingsprogram

Når det gjelder de prioriterte tiltakene/områdene i 2019 påpekes det at videre jobbing med videreforedling basert på lokale ressurser i Nordland er viktig. Det gjelder både produksiden og tjenestesiden. Lokalmatproduksjon, gårdsturisme, Inn på Tunet, massivtre og biogass er alle eksempler på slik videreforedling. I 2019 er det også viktig å utnytte de produksjonsmessige mulighetene som ligger i de lokale ressursene og de naturmessige fortrinn i Nordland: Kjøttproduksjon basert på lokale ressurser med økt beitebruk representerer en slik mulighet, både for storfe og småfe. Tiltak med dette som målsetting bør prioriteres. Det samme gjelder for produksjon av poteter og grønt, og gode prosjekter med målsetting om økt produksjon i Nordland bør prioriteres (Fylkesmannen i Nordland, 2018a, s. 74).

Det påpekes at den aller viktigste ressursen til næringsutvikling er menneskene i Nordland og deres kunnskap. Det gis en oversikt over de viktigste aktørene og økonomiske virkemidlene innenfor nærings- og bygdeutvikling, på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Til slutt er det en grundig presentasjon av *økonomiske virkemidler*, blant annet i forhold til IBU-midlene og UT-midlene (Fylkesmannen i Nordland, 2018a, s. 76-80).

Forholdet mellom RNP og nasjonal landbrukspolitikk

Aktørene ser ikke konflikter mellom RNP og nasjonal landbrukspolitikk. De påpeker derimot at det regionale handlingsrommet de siste årene er blitt stadig mer innskrenket. Tidligere hadde de ganske stor innflytelse på hvordan tilskuddsmidlene skulle brukes – det er nå innskrenket. Dette er et synspunkt som aktørene i partnerskapet er enige i og det er påpekt av både fylkesmannen og fylkeskommunen, de sistnevnte i innspill til jordbruksforhandlingene. Et mindre regionalt handlingsrom har over tid gitt et mindre engasjement i partnerskapet.

5.5 Regionalt miljøprogram og Regionalt skog- og klimaprogram i Nordland

5.5.1 Regionalt miljøprogram i Nordland 2019-2022

Regionalt miljøprogram (RMP) Nordland er basert på de nasjonale føringene fra Nasjonalt miljøprogram (NMP) for 2019-2022. RMP tar også utgangspunkt i miljøutfordringene og mulighetene i Nordland ved utgangen av det forrige miljøprogrammet (2013-2016), som ble forlenget til og med 2018. Skogbruket omfattes ikke av RMP. Det blir omtalt i RSK Nordland for 2019-2022 og i RNP Nordland 2019-2022. De tre delprogrammene utgjør til sammen RBU for Nordland. RMP er utarbeidet og fastsatt av fylkesmannen og programmet er blitt til gjennom en prosess der Landbruksforum Nordland, Partnerskap Nordland, kommunene og andre har hatt mulighet til å gi innspill (Fylkesmannen i Nordland, 2018s, s. 1). RMP og RNP har samme visjon, nemlig *Levende Nordlandsbygder* (Fylkesmannen i Nordland, 2018c, s. 5-6).

5.5.2 Regionalt skog- og klimaprogram (RSK) for Nordland 2019 – 2022

Fylkesmannen i Nordland (2019, s. 2) skriver at RSK er en del av RBU. Fylkesmannen i Nordland vedtok høsten 2012 Strategisk plan for Nordlandsskogbruket 2012 – 2025. Planen var et resultat av det 3-årige prosjektet *Økt verdiskaping i Nordlandsskogbruket*. Hovedfokus i planen var økt avvirkning og verdiskaping og dette skulle danne grunnlaget for Fylkesmannen i Nordland sitt videre arbeid og prioriteringer innen skog på disse områdene. Samhandling mellom de ulike aktørene i skognæringa var fremhevet som en viktig suksessfaktor. Planen har hatt en betydelig nytteverdi, selv om det var en første generasjons skogstrategi i Nordland. Det man etter hvert erfarte var en mangel, var koblingen til klima og en mer direkte sammenheng med de økonomiske virkemidlene. Fylkesmannen i Nordland har derfor valgt å slå sammen RSK og nåværende Strategisk plan for Nordlandsskogbruket 2012-2025 (Fylkesmannen i Nordland, 2019, s. 2).

RSK Nordland gjengir den samme visjon, det samme hovedmål og delmål som er vist i RBU. Det samme gjelder strategien Strategisk plan for Nordlandsskogbruket 2012-2025 (Fylkesmannen i Nordland, 2019, s. 20).

5.6 Elementer inn i det videre strategiske arbeidet

Når det gjelder overføringen av RNP til fylkeskommunen påpeker enkelte at det er merkelig at fylkeskommunen skal administrere et program som egentlig ligger under et annet program, hvor fylkesmannen er ansvarlig. Andre informanter påpeker at gitt det begrensede regionale handlingsrommet, så har det mindre betydning om fylkesmannen eller fylkeskommunen har ansvaret for RNP. I den forbindelse kan det imidlertid være en fordel om fylkeskommunen tar over fordi de som politisk organisasjon har større mulighet

til å drive politisk påvirkning for å få til endringer når det gjelder handlingsrom og virkemiddelbruk. Videre at det er viktig at fylkeskommunen får et veldig tydelig oppdrag fra LMD om at de skal drive partnerskapet og at partnerskapet fortsatt får en sentral rolle og betydning. En informant sier (slik at) «ikke fylkeskommunen som politisk organ tar over hele styringen... (og) skviser bort det som kommer fra partnerskapet og ikke minst fra næringsorganisasjonene».

Det påpekes som særlig viktig at det gode trekantsamarbeidet mellom fylkesmannen, fylkeskommunen og Innovasjon-Norge fortsetter. Det vil også være viktig at det blir klart hvilke oppgaver fylkeskommunen skal løse og at en blir klare på hvor det skal være dedikert kompetanse på landbruk: Det må ligge landbruksfaglig kompetanse i bunnen for det oppdraget som skal løses. Fylkespolitikkerne må gripe fatt i kanaliseringspolitikken og påvirke den slik at Nordland kan produsere det de har mulighet for basert på grovfor. Videre at en i lys av en regional politikk ser landbruk i forhold til andre områder som fylkeskommunen er engasjert i som rovviltproblematikk og bygdenæringer i en bred forstand. Altså at landbruk ikke bare er landbruk, men at det henger sammen med mange andre faktorer. Det er viktig at en får økt regionalt handlingsrom og engasjerte politikere.

6 LANDBRUKSSTRATEGI FOR AGDER¹⁹

6.1 Regionalt arbeid med landbruk i Agder

6.1.1 Fylkesvise fellesarenaer for landbruk

Noen fellestrekk for Agder

Agder ble ett fylkesmannsembete fra 1. januar 2016. Den 1. januar 2020 skal de to fylkeskommunene slås sammen til Agder fylkeskommune. Per 2019 hevder flere av informantene at landbruket er en relativt liten næring i Agder. Selv om fokuset på landbruk i fylkeskommunen er økt de senere årene, er det relativt lite. Det er et større fokus på landbruket i Aust-Agder enn i Vest-Agder. De senere årene er det blitt et noe større fokus på skog og skogsdrift i Agder-fylkene.

Landbruksforum

I hvert av fylkene ble det opprettet et landbruksforum for noen år tilbake. Disse består i dag av fylkespolitikere (fem i Vest-Agder og tre i Aust-Agder), representanter for den fylkeskommunale administrasjonen, Innovasjon-Norge, Norges Bondelag og Norsk bonde- og småbrukarlag²⁰ og fylkesmannens landbruksavdeling. Fylkeskommunen er sekretær for forumene. I Aust-Agder ledes landbruksforumet av fylkesvaraordføreren. Der deltar også NIBIO i forumet.

Det at fylkeskommunen er representanter på så høyt politisk nivå, medfører ifølge en informant at aktørene synes fylkeskommunen tar næringa på alvor. Et forslag om å legge ned forumet ble ifølge vedkommende imøtegått av fylkespolitikerne, blant annet fordi de mente at grønn sektor ble stadig viktigere. Dermed hadde de også i større grad forpliktet seg.

¹⁹ Landbruksstrategi for Agder – verdiskaping gjennom jordbruk, skogbruk og bygdenæringer.

²⁰ Bondelagene er mer engasjert i dette arbeidet enn bonde- og småbrukarlaget (BSS). Det skyldes blant annet at bondelagene i Aust- og Vest-Agder har et felles sekretariat med det som beskrives som en «framoverlent daglig leder». BSS har ikke de samme administrative ressursene. Lederne av Bondelagene og BSS i de to fylkene deltar i de respektive landbruksfora.

Informantene mener disse forumene er viktige og at de fungerer godt. Forumene har bidratt til økt kontakt mellom aktørene og har bidratt til et økt fokus på landbruk, og økt kunnskap om landbruket, i fylkeskommunen og blant fylkeskommunale politikere. Forumet gir faglagene direkte kontakt til fylkespolitikere, hvilket trolig har bidratt til at fylkeskommunene har investert relativt mye i naturbruksskoler i hvert av fylkene. I Aust-Agder har det vært en gjennomgang av fylkesveinettet slik at det skal tåle tyngre trafikk noe som er viktig for skogbruksnæringen. Forumet, og den kontakt det bidrar til, er en kanal for faglagene når det gjelder å fremme regionale landbruksinteresser slik at fylkeskommunene kan inkludere dette ved innspill til jordbruksforhandlingene. AT Skog har periodevis deltatt og har gitt innspill i forhold til den fylkeskommunale politikken og har bidratt til å øke fokuset på skognæringen.

Partnerskap for landbruk

Det er ett partnerskap for landbruk i Agder. Dette er et «administrativt» forum, dvs at det bare består av personer fra administrasjonene og er dermed mer «operativt rettet». Følgende aktører deltar i partnerskapet (antall personer i parentes): Fylkeskommunen (2-3), fylkesmannen (2-4), IN (2-3), styreleder og administrativ leder i Agder bondelag, Norges Bonde- og Småbrukarlag (1). Litt avhengig av hva som er på dagsorden inviteres relevante aktører med. I forbindelse med utarbeidelse av landbruksstrategien opprettet partnerskapet en arbeidsgruppe. Den består av en representant for fylkeskommunene, to fra fylkesmannsembetet (herunder en som er sekretær for gruppa), en representant for Innovasjon-Norge, og administrativ leder i Agder bondelag.

Informantene er enige om at partnerskapet fungerer svært bra og er svært viktige. Det skyldes at deltakerne har mye kunnskap – som deles lett mellom aktørene. Det er stor tillit, hvilket gir godt rom for diskusjoner og utvikling av landbruket. Det er stor stabilitet mht hvem som deltar – det er ifølge informantene en fordel. Ofte går de samme deltakerne igjen også i forhold til tre og skogbruk. Partnerskapet oppfattes som lyttende til næringa sine behov og interesser.

Informantene mener det er svært viktig at partnerskap for landbruk fortsetter under den nye organiseringen av landbruket på regionalt nivå. En informant sier det slik; «.. den partnerskapstenkningen, den går jo på ...og bryte ned litt sånn revir-tenkning, ... der en ser hverandre som en ressurs og ikke som en trussel». Videre at fylkeskommunen får et klart ansvar for å drifte det etter at ansvaret for RNP er overført til dem.

Organiseringen av regionalt plan- og strategiarbeid for landbruket

Partnerskapet er viktig for det landbruksretta regionale plan- og strategiarbeidet. En informant sier det omtrent slik «den (organiseringen) er så god som den kan bli slik en fra nasjonalt hold har spredt ansvaret for landbruket». Andre påpeker at man finner ut av det mellom aktørene og får en grei arbeidsdeling. Det var partnerskapets arbeidsgruppe som utarbeidet forslaget til landbruksstrategi for Agder.

En aktør synes at dette fungerer bra i dag, men er spent på hva som skjer når fylkeskommunen får et større ansvar. Vedkommende synes det er viktig at de landbruksfaglige miljøene på fylkesnivå ikke splittes opp og at det for så vidt ikke har betydning hvor de sitter; det er uansett de samme folkene. Det viktige er at en har større fagmiljøer samla.

Når det gjelder spørsmålet om *god og effektiv utnyttelse av kompetanse mellom fylkesmann og fylkeskommune* mener en informant at slik det er i dag så fungerer dette bra.

Fylkeskommunen har ansvaret for samfunnsutviklerrollen og i den forbindelse tar de kontakt med andre fagmiljøer i forbindelse med aktuelle spørsmål. I landbrukssammenheng blir det mye kontakt til fylkesmannen – som har det store fagmiljøet på landbruk. I andre sammenhenger er det IN som kontaktes.

En annen informant er mer skeptisk og påpeker at selv om fylkeskommunen får tildelt nye oppgaver, som de fikk med overføringen av rekrutterings- og kompetansemidlene i 2010, så er dette så små oppgaver at fylkeskommunen ikke bygger opp administrasjonen innen disse feltene: De leier heller inne folk fra fylkesmannsembetet. Altså må fylkesmannen gi fra seg oppgaver, men samtidig som de i praksis utfører oppgavene.

Når det gjelder hvordan aktørene i partnerskapet påvirker det regionale og strategiske arbeidet med landbruk og næringsliv er det enighet at alle i partnerskapet påvirker. Det er ifølge en informant en erkjennelse at «landbruket ikke er den «hotteste» næringa på Agder». Derfor prøver deltakerne å «snakke opp» næringa. Andre påpeker at fylkesmannen, fordi de så sentrale, har hatt stor påvirkning på landbruksstrategien. Andre nevner at skognæringa har en stor påvirkning, selv om de ikke sitter i partnerskapet

Fylkeskommunens engasjement og politiske innflytelse på landbruksnæringen regionalt

Flere informanter mener at fylkeskommunens *engasjement* for landbruket har økt. Det ses blant annet ved at de har bevilget relativt mye fylkeskommunale midler til naturbruksskoler i både Aust- og Vest-Agder. I Aust-Agder har det også vært en gjennomgang av fylkesveiene for å sikre at de tåler tungtrafikken i forbindelse med skogbruket. Det at fylkeskommunene ønsket og startet arbeidet med en landbruksstrategi er uttrykk for et økt engasjement for landbruksnæringen regionalt. På den annen side hevdes det at det var fylkesmannen som «trykte på» for å få i gang den strategien.

Bakgrunnen for et økt engasjement er først og fremst knyttet til kontakten via landbruksforum, men også partnerskapet. Via landbruksforumet er det en direkte kontakt mellom blant annet faglagene og fylkespolitikere, hvilket har påvirket det politiske ved å sette landbruk på dagorden og øke kunnskapsnivået hos politikere om landbruket. Fra politisk hold påpekes det viktige av å ha direkte kontakt med landbruksnæringen, «fordi det er de som vet hvor skoen trykker».

For noen år siden var det forslag om å legge ned landbruksforumet i Aust-Agder fordi det var veldig lite politikk i det og lite midler til fordeling: Spørsmålet var; hvorfor skal fylkeskommunen holde på med noe der det meste og viktigste er bestemt fra statlig hold? Landbruksforumet ble ikke nedlagt, men som flere informanter påpeker: Hold jordbruksavtalen utenom – det med melkepriser og kvoter bør ikke være et tema. I Agder er en blitt enige om å fokusere på det de kan gjøre noe med, som kobling til utdanning og kompetanse, skog, kulturlandskap, areal og ulike sider av bygdenæringene, altså lokal mat- og drikkespesialiteter, reiseliv mv.

Når det gjelder den *politiske innflytelsen* så er informantene enige i at fylkeskommunen har lite innflytelse på utviklingen av landbruksnæringen regionalt. Hovedgrunnen er at svært mye av utviklingen innen landbruket er bestemt via nasjonale forhandlinger og statlige føringer. Fylkeskommunen har noe innflytelse innen tema som allerede er nevnt; kompetanse og utdanning, kulturlandskap, arealspørsmål, tilrettelegging av infrastruktur – som vegnettet. Fylkeskommunen gir imidlertid innspill til jordbruksforhandlingene, herunder basert på innspill fra de regionale næringsorganisasjonene.

Kommentarer i forhold til dette er også at dersom fylkespolitikernes og øvrige regionale aktører sin innflytelse skal øke så må også det regionale spillerommet bli større. Det i seg selv samt mer midler, som regionale utviklingsmidler fra KMD (RUP), vil øke den politiske relevansen. Kommunale- og regionale politikere vil da se mer hensikt i å delta i utviklingen av det regionale landbruket.

6.2 Regional plan for innovasjon og bærekraftig verdiskaping (VINN Agder) 2015-2030

Regionplan for Agder 2020²¹ trakk opp en del utviklingstrekk for Agder. VINN Agder 2015-2030 er Agder-regionens plan for innovasjon og bærekraftig verdiskaping og er en oppfølging av Regionplan Agder. Planen ble utarbeidet av det regionale partnerskapet i Agder og vedtatt av fylkestingene i Aust-Agder og Vest-Agder 16./17. juni 2015. Planen har fem plantemaer;

²¹ Denne er nå under revidering til en horisont på 2030. Landbruksstrategien for Agder tas inn i dette arbeidet.

- Entreprenørskap, næringsutvikling og nyskaping
- Forskning og Utvikling
- Reiseliv
- Landbruk og maritime næringer
- Innovasjon i offentlig sektor

Utdannelse og kompetanse er nøkkelfaktorer for videre utvikling av Agder, og er derfor gjennomgående tema i VINN Agder. De ulike temaene innen primærnæringene har fått egne mål og konkrete strategier for hvordan næringsutvikling og verdiskaping kan realiseres:

- Sektorovergripende mål for alle primærnæringer
- Mål for Jordbruk: Øke konkurransekraft og verdiskaping i hele verdikjeden, og levere mer, trygg og sunn mat til et økende marked samtidig som fossile innsatsfaktorer fases ut.
- Mål for skogbruk: Øke verdiskapingen i hele verdikjeden og styrke satsingen på skogen og dens produkter i klimasammenheng.
- Mål for marine næringer: Øke verdiskapingen i maritime næringer på Agder gjennom satsing på bærekraftig næringsliv, kunnskapsutvikling, forskning og innovasjon, samt stimulere til økt forbruk av lokal fersk fisk og sjømat

6.3 Landbruksstrategi for Agder ²²

Landbruksstrategi Agder – verdiskaping gjennom jord, skog og bygdenæringer på Agder 2019-2022 er utarbeidet av det regionale partnerskapet og ble vedtatt av fylkestingene i Agder i desember 2018. Strategien er også et nytt RBU og en ny RNP for Agderfylkene. Strategien «eies» av det regionale partnerskapet landbruk.

6.3.1 Bakgrunn, organisering og prosess

Bakgrunnen for Landbruksstrategien

Ambisjonen med strategien er å konkretisere tiltak og satsinger som skal følge opp de føringene som ble gitt i VINN Agder. Strategien skal samle ulike regionale planer, programmer og strategier for landbruk og naturbasert verdiskaping (landbaserte ressurser) på Agder. Ved å samle dette i ett dokument ønsket man i større grad at «alt stod ett sted», hvilket kunne forenkle arbeidet for de som skulle bruke den, som næringsaktørene. Ved å satse på en landbruksstrategi ønsket man også et dokument som var politisk forankret i de to fylkeskommunene, jf at det var fylkestingsvedtak på strategien. Det ble antatt at slik

²² Landbruksstrategi for Agder – verdiskaping gjennom jordbruk, skogbruk og bygdenæringer (n.d).

forankring ville bidra til å øke kunnskapen og interessen for landbruksnæringen og med det bidra til mulig økt vektlegging.

I forkant av arbeidet med strategien var det kontakt med LMD om strategien kunne dekke behovet for RBU og RNP i ett og samme dokument. LMD sa seg enige i det og strategien er derfor også å betrakt som RBU og RNP og inkluderer derfor også de elementer som ellers inngår i slike program. Regionalt skog- og klimaprogram (RSK) og regionalt miljøprogram (RMP) er derimot egne dokumenter. Ettersom flere av representantene i arbeidet med landbruksstrategien også deltok i arbeidet med RSK og RMP ble arbeidet til en viss grad koordinert.

Forankringen av landbruksstrategien i VINN-planen medfører at strategien, og dermed i praksis bygdeutviklingsprogrammet og næringsprogrammet, er sett i sammenheng med det øvrige plan- og strategiarbeid i fylkeskommunen. Siden RBU og RNP er dekket gjennom landbruksstrategien, er det vanskelig å si at RBU er en overbygning for de tre delprogrammene. Selv om det var samspill mellom utarbeidelsen av de tre delprogrammene, så var det adskilte programmer.

Spørsmålet om *merverdi av RBU* blir ikke relevant for Agder fordi de har en overordnet landbruksstrategi der RNP inngår. Ifølge informantene er fordelene med landbruksstrategien at den samler mange dokumenter, at den oppfyller RBU og RNP-krav og at den er politisk forankret.

Organiseringen av arbeidet med strategien

Høsten 2017 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle arbeide fram landbruksstrategien.²³ Strategien er utarbeidet av bondelagene i Aust og Vest-Agder, bonde- og småbrukarlagene i de to fylkene, IN Agder, Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder samt fylkeskommunene i de to fylkene. AT Skog ga innspill til strategien underveis i prosessen. Landbruksforumene i de to fylkene var referansegruppe, mens fylkesmannen var sekretariat i arbeidet.

Informantene er enige om at det var en god prosess, hvor det ble lagt til rette for at ulike aktører kunne delta og påvirke. Det gjaldt blant annet næringsorganisasjonene. Den arbeidsgruppa som partnerskapet hadde satt ned for å utarbeide strategien inkluderte de mest sentrale aktørene. Selv om dette er en regional plan, inkluderte en også kommunene for å styrke forankringen av planen og at det ble utviklet et felles kunnskapsgrunnlag.

Utvikling av et felles kunnskapsgrunnlag

Partnerskapet ønsket et felles kunnskapsgrunnlag. Det ble bestilt en naturressursanalyse, utarbeidet av Telemarksforskning i 2018. Mye av det som stod i den var ifølge informanter

²³ Det er ett fylkesmannsembete for Agder og de to fylkene slås sammen fra og med 2020. Til nå eksisterer det RBU 2013-2020 for henholdsvis Vest-Agder og for Aust-Agder.

allerede kjent av enkeltaktører, særlig av fylkesmannens landbruksavdeling, bondeorganisasjonene og IN Agder. Altså de aktørene som er mest «hands-on» i forhold til landbruket. Likevel var den ifølge informantene nyttig fordi den etablerte et felles kunnskapsgrunnlag, som særlig politikere og andre som ikke var så «hands-on» fikk glede av. Enkelte mener at analysen ble for detaljert. Ved den politiske behandlingen av landbruksstrategien ble denne analysen lagt til grunn. Den var ett av tiltakene som var påpekt i VINN-planens handlingsprogram. Et annet dokument var Reiselivsstrategien Besøk Agder 2013 som ville bli en premissleverandør for reiselivsprodukter i tilknytning til gårdene. En aktør påpeker at det er viktig med jevnlig oppdateringer av status, slik at en ser hvordan landbruket utvikler seg.

Politisk behandling av strategien

Strategien var til høring hos kommunene i de to fylkene. Da saken ble framlagt for fylkestinget i Aust-Agder den 18. desember 2018 ble det påpekt at landbruksforumene i de to Agder-fylkene hadde vært referansegrupper til arbeidet og at disse stod samlet om framleggelsen av strategien. Fylkestinget i Vest-Agder vedtok strategien i desember 2018.

I forbindelse med behandlingen av landbruksstrategien ble det foreslått at urbant landbruk skulle vurderes som satsingsområde i strategien. Dette ble inkludert og landbruksstrategien ble enstemmig vedtatt. Det ble forutsatt et likelydende vedtak i Vest-Agder. Når Agder fylkeskommune blir opprettet fra 2020 forutsettes det at det utarbeides en regional planstrategi for Agder og Landbruksstrategien bør da vurderes fordi det blir ett fylke.

6.3.2 Hovedinnhold i landbruksstrategien

Strategien ble nytt RBU og nytt RNP

Strategien erstatter RBU og RNP for Agderfylkene 2019-2022. RSK og RMP er også en del av bygdeutviklingsprogrammet, men er ifølge planen egne dokumenter med beslektet tema og satsinger, men inngår ikke direkte i landbruksstrategien.

Strategien prioriterer tiltak innen landbruk og naturbaserte næringer i Agder. Hovedfokuset er områder hvor de lokale og regionale aktørene har handlingsrom for å gjennomføre tiltak. Ifølge informantene medfører hovedfokuset at det ikke ble konflikter mellom landbruksstrategien og gjennomføringen av nasjonal landbrukspolitikk. Hovedgrunnen var at de ikke gikk inn på de delene av landbrukspolitikken som var bestemt på nasjonalt hold, men holdt seg til det som de regionalt kunne influere på. Det gjelder næringsutviklingssida, som ifølge enkelte aktører er «veldig romslig». Ettersom fylkesmannen var sekretariat, og faglagene deltok, så var en også hele tiden oppdatert på hva som var nasjonalt bestemt politikk og som det derfor ikke hadde noen hensikt å berøre. Det var også innspill som at de ønsket å opprettholde regionens andel av

melkeproduksjonen, fordi dette er viktig innen et område som Agder der landbruket er en relativt liten næring i forhold til andre næringer.

Mål, strategier og tiltak – fra VINN Agder

Mål og delmål i landbruksstrategien er hentet fra kapitlet som omhandler landbruk i VINN Agder 2015-2030. For hvert av temaene er det formulert egne mål og konkrete strategier for hvordan næringsutvikling og verdiskaping kan realiseres. Det er forventet at det offentlige bidrar med innsats for å nå målene (strategien s. 8).

Sektorovergrepene mål for alle primærnæringer

Strategien har følgende sektorovergrepene mål for alle primærnæringer (s. 8):

- Utvikle robuste og bærekraftige næringer som er rustet for endringer i klima og demografi og er tilpasset krav som følge av samfunnsutvikling.
- Sikre regionens ressursgrunnlag for fremtidige generasjoner.
- Sikre rekruttering til næringene og forsterke innsatsen på teknologi- og kunnskapsutvikling, forskning og kompetansebygging.
- Økt bærekraftig utnyttning av Agders naturressurser.
- Skape flere synergier mellom næringene.
- Sikre at infrastrukturen og rammevilkår dekker de behov næringene har.
- Utnytte nye og eksisterende muligheter i markedet.

Jordbruk

Hovedmålet for jordbruk er å: Øke konkurransekraft og verdiskaping i hele verdikjeden og levere mer, trygg og sunn mat til et økende marked.

- Delmål 1: Øke produksjon og lønnsomhet ved å utnytte kunnskap, klimatiske forhold og tilgjengelige ressurser bedre
- Delmål 2: Kompetanseheving i hele verdikjeden for å optimalisere utnyttelsen av ressursene i jordbruket, både de naturgitte og de tilførte
- Delmål 3: Utvikle nettverk og legge til rette for utvikling av faglige klynger
- Delmål 4: Minimere tap av jordressurser
- Delmål 5: Stimulere til utvikling av bruk av fornybare innsatsfaktorer for et fossilt jordbruk

6.3.3 Oppfølging av landbruksstrategien - eierskap

Den vedtatte strategien skal «eies» av det regionale partnerskapet for landbruk. Innenfor denne rammen og øvrige føringer, strategier og planer nasjonalt og regionalt skal den gi mål, strategier og tiltak for ²⁴ (s. 2):

- *Innovasjon Norges forvaltning av midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket*

²⁴ N.a. (2018). Landbruksstrategi for Agder – verdiskaping gjennom jordbruk, skogbruk og bygdenæringer.

- *Fylkesmannens forvaltning av fylkesvise utrednings- og tilretteleggingsmidler*
- *Fylkeskommunens forvaltning av midler til kompetanse, rekruttering og likestilling og føringer for bruk av regionale utviklingsmidler*
- *Innovasjon Norges, Fylkesmannens og fylkeskommunens pådriverfunksjon innen landbruksrelatert næringsutvikling*
- *Offentlige aktørers planarbeid*

Ifølge strategien kan regionreformen føre til endringer i oppgavefordelingen. Dokumentet har ikke status som regional plan etter plan- og bygningsloven, men er likevel førende for partnerskap landbruk samt andre aktører som (s. 2) «...vil forplikte seg til å være med på å gjennomføre tiltak og handlinger nedfelt i dokumentet, eksempelvis kommunene på Agder». Dokumentet gjelder for perioden 2019-2022. Regionalt partnerskap er etablert med halvårlige møter og de vil gi sine innspill til den årlige virkemiddelbruken.

Selv om det er litt tidlig med hensyn til oppfølging av strategien påpekes det at de allerede bruker den for hva den er verdt. Så langt har det vært mest i forhold til skogbruket. De satser på å etablere næringsklynger i forhold til treindustrien. Et annet felt er reiseliv. Informantene anser strategien som en absolutt styrke når en skal forsøke å bruke ikke-landbruksrelaterte midler på landbruket. De antar at det vil være lettere å bruke RUP-midler og egne konsesjonskraftmidler til landbruk og skogrelaterte satsinger når disse er nedfelt i et dokument som fylkespolitikerne selv har vedtatt.

6.3.4 Elementer å ta med inn i det videre strategiske arbeidet i Agder

Informantene framhever betydningen av landbruksforumene fordi det blant annet gir en direkte kontakt mellom næringsorganisasjonene og fylkespolitikerne. Det fremheves også som viktig at det regionale partnerskapet beholdes når midler og ansvar overføres til fylkeskommunen.

Landbruket i Agder er en liten næring målt i verdiskaping og sysselsetting, og næringen har hatt liten regionalpolitisk interesse. Interessen øker imidlertid noe, og særlig skogbruket er kommet høyere på dagsorden ifølge informanter.

Det er få ansatte i fylkeskommunen som har landbruksfaglig bakgrunn. Mesteparten av kompetansen er samlet hos fylkesmannen, men det er et ustrakt samarbeid dem imellom. Samtidig var det mange planer, strategier og programmer som berørte ulike deler av landbruket. Landbruksstrategien er en mulighet til å samle flere program og satsinger til et felles dokument som forankres politisk, hvilket antas å øke den politiske interessen. Enkelte framhever betydningen av å forankre arbeidet i kommunene og dermed «selge den inn» til ordførere og kommunal landbruksforvaltning.

Det er usikkerhet blant informantene med hensyn til hvordan landbruket vil bli prioritert i en sammenslått Agder fylkeskommune. På tross av dette ser aktørene den kommende

overføringen av RNP som en mulighet til å øke koblingen mellom landbruk, andre næringer og annen samfunnsutvikling slik at dette i større grad blir sett på som en helhet: Landbruksnæringen er en del av næringslivet og utviklingen av disse to samt resten av samfunnet henger sammen. Overføringen av RNP kan også bidra til at landbruk blir et mer politisk interessant tema regionalt.

Dette påvirkes imidlertid av om de som får ansvar for å utforme den regionale landbrukspolitikken får tilført ressurser og virkemidler som gjør en slik satsing interessant. Dette må ses i forhold til at reduksjonen i RUP-midler til fylkeskommunene over tid har redusert det generelle regionale handlingsrommet. En økning i RUP-midlene kan bidra til at landbrukspolitikk blir mer regionalpolitisk interessant. Det, og de nevnte midlene som nå skal overføres, kan øke den regionale interessen for å bruke flere typer økonomiske virkemidler, som konsesjonskraft og kommunale midler, slik at det utvikles en regional landbrukspolitikk som har en økonomisk base som gjør den interessant. Dersom dette kombineres med en mindre sentral styring av landbrukspolitikken kan dette forsterke hverandre og gi en økt regionalpolitisk interesse for landbruket.

Enkelte påpeker det «ulogiske» i den inndelingen en nå har i de ulike programmene ved at fylkeskommunen, som er en utviklingsaktør, får ansvaret for et program som er underordnet RBU. Videre at RSK er veldig strikt og styrt fra LMD sin side, mens RMP har tilknytning «i mange retninger», som en informant sier. Det har en stor verdi å ha et overbygningsprogram – og landbruksstrategien fyller den rollen. Både fylkeskommunen og fylkesmannen ønsket den og de har forpliktet seg til å følge strategien. Dette kunne også vært et bygdeutviklingsprogram. Enkelte mener at en bør se på om målene med RMP kan realiseres via andre ordninger fordi da slipper man å lage et program som skal være regionalt tilpasset, men som egentlig er veldig nasjonalt styrt. Samla sett mener vedkommende at man burde hatt ett – program eller strategi, og tone ned delprogrammene.

Informantene ønsker at LMD gir klare føringer for det videre arbeidet etter at midler og ansvar er overført til fylkeskommunen. Det inkluderer hvor majoriteten av landbrukskompetansen skal være lokalisert og hvilke oppgaver de ulike delene av den skal ha i framtida. Det vil si at det er behov for signaler i forhold til rolledeling mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Det bør bli en klar føring om at partnerskapene skal videreføres og hvem som skal ha ansvaret og sekretariatet.

7 DRØFTING

7.1 Samhandling i partnerskapet

I hvilken grad og på hvilken måte innebærer forsøket at regionalt folkevalgt nivå får økt politisk innflytelse og engasjement for utviklingen av landbruksnæringen regionalt?

Landbruk og landbrukspolitikk er allerede høyt på den politiske dagsorden i Trøndelag. Likevel synes forsøket med overføring av RNP til fylkeskommunen å ha bidratt til i hvert fall intensjoner om økt politisk engasjement fra regionalt folkevalgt nivå, jf. formuleringer om mulige koblinger til regional politikk. Vi ser imidlertid så langt få konkrete effekter av forsøket, noe som er i tråd med forventningene fordi effekter ofte kommer i etterkant. Landbruk er også et politisk tema i Nordland og Agder, men neppe så tungt som i Trøndelag.

Har det underveis i forsøket oppstått konflikter mellom RNP og gjennomføring av nasjonal landbrukspolitikk?

Under forsøket har det ikke vært konflikt mellom RNP og gjennomføringen av nasjonal landbrukspolitikk i Trøndelag. Fraværet av konflikt kommer også fram i forbindelse med den regionale planen i Nordland og landbruksstrategien i Agder. Grunnen som framføres der er at landbrukspolitikken er svært sentralt styrt og at handlingsrommet regionalt er begrenset. Fylkesvis rettes oppmerksomheten i RNP mot de elementene som de regionalt kan påvirke via sine virkemidler, som arealspørsmål, kulturlandskap, utdanning/kompetanseheving, landbruksbaserte næringer, tilrettelegging for skogsdrift mv. For IBU-midlene skal strategiske føringer avgrenses til prioritering mellom ulike produksjoner i den enkelte region. Den tradisjonelle volumproduksjonen er styrt via den nasjonale landbrukspolitikken.

I hvilken grad har forsøket lagt opp til gode prosesser for involvering av berørte aktører?

I forsøksperioden i Trøndelag har det vært gode prosesser for involvering av berørte aktører. Dette er ikke noe nytt i Trøndelag, men det er mulig at kommunene ble mer involvert i forbindelse med RNP 2019-2022 enn i tidligere programmer. I det hele tatt bygger prosessen i Trøndelag på det brede og etablerte arbeidet via Tenkeloft Trøndersk Landbruk og Landbruksforum Trøndelag som er det regionale partnerskapet for landbruk.

Gode prosesser finner en også i Nordland og Agder, noe som indikerer at de regionale partnerskapene som fylkesmennene har etablert fungerer som gode arenaer for gjennomføring av prosesser.

Hvilke konsekvenser har det for arbeidet i det regionale partnerskapet at ansvaret for de tre delprogrammene i regionalt bygdeutviklingsprogram er delt mellom fylkeskommunen og fylkesmannen?

Så langt er det ikke mulig å se spesielle konsekvenser for det regionale partnerskapet i Trøndelag av en slik arbeidsdeling. Det er fylkesmannen som med grunnlag i sentrale føringer fra LMD har etablert det regionale partnerskapet i landbruket. Overføringen av RNP til fylkeskommunen har ført til at fylkeskommunen saksforbereder og er sekretariat for saker vedrørende RNP, mens fylkesmannen fyller disse funksjonene i øvrige saker. Flere trekker frem at det er uryddig at ansvaret er delt og at det blir mange aktører å forholde seg til. Det er også uttrykt en usikkerhet for i hvilken grad fylkeskommunen vil bruke det regionale partnerskapet. Erfaring fra andre områder er ifølge en informant at fylkeskommunen jobber mer spisset mot næringer. De frykter at fokuset ikke vil ligge på landbruk som næring, men på mer spesialiserte produksjoner innenfor landbruksnæringen.

I Nordland framheves det at de tre delprogrammene er svært faglig rettet, og at det kreves omfattende kunnskap om de ulike temaene og effekter av tiltak. I Nordland utarbeides de tre delprogrammene i stor grad som separate programmer av egne grupper. Koordineringen mellom programmene skjer ved at de er til gjensidig diskusjon i de ulike gruppene, herunder i partnerskapet. Implementeringen følger også ulike kanaler. Partnerskapet bidrar altså til at de ser de ulike programmene i forhold til hverandre. I Agder har man søkt om og fått tillatelse til at den regionale landbruksstrategien også ivaretar formålet med RNP og RBU. Det er derfor ikke utarbeidet en egen RNP for Agder. Landbruksstrategien omfatter både jord- og skogbruk. Skogbruk ble derfor behandlet i både landbruksstrategien og skog- og klimaprogrammet (RSK).

RNP er en del av RBU. Altså fikk fylkeskommunen ansvaret for et «underordnet» program, mens fylkesmannen fremdeles har ansvaret for det overordna programmet. Noen synes denne arbeidsdelingen virker litt merkelig fordi de mener det overordna programmet burde ligge hos fylkeskommunen. I Agder påpeker en at det naturlige, som de har gjort, er å se landbruksstrategi, RBU og RNP som en helhet forskjellig fra RMP og RSK.

I hvilken grad er det utviklet et kunnskapsgrunnlag for Trøndelag; status, utvikling og resultater/effekter av omorganisering?

Det ble ikke utviklet et kunnskapsgrunnlag spesifikt knyttet til forsøksordningen i Trøndelag. NIBIO og TFOU hadde tidligere utarbeidet en analyse om landbruksnæringen i Trøndelag, Kunnskapsgrunnlag for trøndersk landbruk (Knutsen, Kårstad & Sand, 2017) på oppdrag fra fylkeskommunen. En kan også si at samhandling over tid i Tenkeloft

Trøndersk Landbruk og felles tiltak og prosjekter slik som Landbruksmelding for Trøndelag i 2010, Grønn forskning i Midt-Norge og Kompetanseløft Trøndersk landbruk, har bidratt til å utvikle et felles (kunnskaps)grunnlag. Via partnerskapet blir det også utvekslet kunnskap mellom deltakerne, hvilket bidrar til en felles plattform.

Et felles kunnskapsgrunnlag er viktig. Det kommer også fram i de to andre fylkene. I Nordland var f.eks. NIBIO inkludert i arbeidet med RNP. Der ble det utviklet et kunnskapsgrunnlag som ble brukt både i forbindelse med RNP og i forbindelse med regional plan for landbruk. Dette bidro til en lettere samkjøring av de to planene og var viktig for å utvikle den politiske forankringen. Kunnskapsgrunnlaget i Agder ble også viktig, særlig for politikerne i landbruksforumene og andre politikere som ikke kjente næringen så godt. I tillegg til kunnskap, bidrar kunnskapsgrunnlag til at tema kommer på dagsorden. En viktig rolle for fylkesmannen i Trøndelag, Nordland og Agder er at embetet har mye substanskunnskap som bringes videre, og som danner grunnlag for planer, strategier og saksbehandling.

7.2 Strategier og planer

I hvilken grad blir RNP sett i sammenheng med regionale planstrategier og øvrig plan- og strategiarbeid som fylkeskommunen har ansvaret for?

Ved oppstarten av forsøket i Trøndelag var det intensjoner om å se RNP i sammenheng med regionale planstrategier mv. Regionalt var det imidlertid noe usikkerhet, bl.a. utfra det de oppfatte som uklare signaler fra LMD og KMD; hvor stort spillerom hadde de – hvor stor regional variasjon kunne aksepteres?

I forarbeidene til RNP 2019-2022, i de regionvise møtene, er det en eksplisitt kobling til den regionale innovasjonsstrategien. Vi vet ikke om en har hatt lignende koblinger til tilsvarende dokumenter tidligere.

En sammenligning av RBU og RNP i Trøndelag og den regionale planstrategi for innovasjon og verdiskaping indikerer at disse er sett i sammenheng. Dette underbygges av informantene. Fylkesrådmannen skriver i saksframstillingen at RNP i Trøndelag 2019 – 2022 er utarbeidet med bakgrunn i føringer gitt gjennom Regionalt Bygdeutviklingsprogram 2018 – 2022, og med forankring i Strategi for innovasjon og verdiskaping. Planprosessen har ifølge rådmannen bidratt til å koble arbeidet med næringsutvikling i landbruket enda sterkere til fylkeskommunens øvrige innsats på næringsutviklingsområdet, og har bidratt til å løfte landbruket på den regionalpolitiske dagsorden.

Vi ser at det nyeste RNP skiller seg fra de forrige, men kanskje mest i oppbygging. Selv om det skal være en forankring i strategien for innovasjon og verdiskaping er det vanskelig å

se «konkrete» spor av dette i RNP. Programmet vektlegger verdiskaping, men det finner en også i de nasjonale bakgrunnsdokumentene. Programmet synes mer påvirket av nasjonale føringer enn av de regionale forholdene. Vern av dyrka mark, som er påpekt i RBU, er ikke fanget opp i næringsprogrammet.

I Nordland er det også en kobling mellom RNP og regional utvikling, nærmere bestemt fylkeskommunens satsing på smart spesialisering. I Agder er både RBU og RNP inkludert i landbruksstrategien, som ble politisk behandlet. Der la en stor vekt på å få en kobling til den regionale politikken.

Konklusjonen på dette spørsmålet er at man i Trøndelag har intensjoner om å koble næringsplanen med regionale strategier og øvrig plan- og strategiarbeid og at det arbeidet er startet. Det er mulig at forsøket har påvirket dette. Vi ser imidlertid de samme trekkene i Nordland og Agder, hvor det ikke er et forsøk.

I hvilken grad blir RNP sett i sammenheng med øvrige deler av RBU som fylkesmannen har ansvaret for, og evt. hvilke effekter gir det?

RNP 2019 i Trøndelag er et underprogram av RBU, og er en del av den mer gjennomføringsorienterte delen av RBU. Det er ingen direkte kobling mellom RNP og de to øvrige delprogrammene RMP og RSK, men skog er vurdert i både RNP og RSK. I Nordland er disse tre programmene utformet av ulike grupper og gjennom ulike prosesser, men partnerskapet har hatt dem til kommentar. I Agder er prosessen med de tre delprogrammene adskilte, men det er orienteringer om dem i ulike fora. Forholdet mellom RNP og de andre delprogrammene i Trøndelag i forsøksperioden synes omtrent som i andre fylker.

7.3 Resultater

Har forsøket ført til reelle endringer i organisering, arbeidsmåter mv. innen landbruksbasert næringsutvikling regionalt?

Forsøket har ikke gitt reelle endringer i organiseringen innen partnerskapet. Det har vært og er et betydelig samspill mellom fylkesmann og fylkeskommune. Fylkeskommunen ble gitt et ansvar for RNP og har tatt regien for utvikling og utarbeiding av programmet. Fylkeskommunen valgte å kjøpe tjenester av fylkesmannen fremfor å gjøre organisatoriske endringer internt. Dette var begrunnet med forsøkets korte varighet samt at det var stor arbeidsbelastning i fylkeskommunen på grunn av arbeidet med regional omorganisering.

I forbindelse med forsøket ba fylkeskommunen tidlig at de ble tilført ekstra midler. En stor del av disse er bruk til å leie inn tjenester fra fylkesmannen (kompetanse).

Materialet tyder ikke på vesentlige endringer i faktiske arbeidsmåter, men det er mulig at en økt vektlegging av kontakt med kommunene under utarbeidelse av RNP er noe nytt. Likevel ser en omtrent tilsvarende arbeidsmåte også i Nordland.

I hvilken grad har forsøket bidratt til at landbruk i større grad blir sett i sammenheng med annen og nærings- og utviklingsrettet innsats som fylkeskommunen har ansvar for?

Dokumentene viser at sentrale regionale aktører allerede før forsøket med næringsplanen så landbruk i sammenheng med annet nærings- og utviklingsarbeid. Saksframstillinger, mht angivelse av mulige koblinger til andre planer og strategier, som innovasjonsstrategien, viser en intensjon om å videreutvikle koblingene ytterligere i den retningen. Selve RNP 2019 bærer imidlertid lite preg av det. RNP Nordland har en mer eksplisitt kobling til annet nærings- og utviklingsarbeid, jf at det der er koblet til den fylkeskommunale satsingen på «Smart spesialisering». Denne typen koblinger med fylkeskommunal politikk synes dermed mer uavhengig av om det er et forsøk eller ikke.

Flere av informantene i Trøndelag mener det er en fordel for landbruksnæringen om den blir sett i sammenheng med annen nærings- og utviklingsrettet innsats. Videre at landbruksnæringen vil utvikle seg bedre sammen med andre næringer og kompetansemiljø. Overføring av RNP til fylkeskommunen vil ifølge dem gi næringen nye arenaer og koblingspunkter i tillegg til at de kobles tettere mot politisk nivå regionalt. En informant nevner at en næring som forvaltes for seg kan bli preget av «lock-in». Og at det er uheldig f.eks. i forhold til innovasjon som ofte skjer i samarbeid med andre, f.eks. kunder og leverandører og kompetansemiljøer (FoU).

Har forsøket gitt endringer i forholdet mellom RNP, øvrige deler av RBU og andre regionale planer, og på hvilken måte?

I arbeidet med RNP 2019-2022 er det intensjoner om å koble programmet til andre regionale planer. En nærmere gjennomgang av RNP i forhold til dette gir få konkrete spor av slike koblinger som kan knyttes til de regionale planene. Målene i RBU i Trøndelag følges opp i de ulike programmene, men ikke jordvern – hvilket skulle forventes i RNP fordi det er knyttet til arealgrunnlaget. RNP i Nordland har eksplisitte mål om hvor mye dyrka og dyrkbar mark som kan omdisponeres, altså en ambisjon om at andre planer skal begrense omdisponeringen.

7.4 Effekter

I hvilken grad har overføring av ansvaret for RNP bidratt til å styrke regionalt folkevalgt nivå sin rolle som samfunnsutvikler?

I RNP Trøndelag og i andre dokumenter har regionalt folkevalgt nivå intensjoner om å styrke rollen som samfunnsutvikler knyttet til landbruk. Fylkesrådmannens innstilling i forbindelse med vedtak av RNP 2019-2022 vektlegger at dette har skjedd via

planprosessen. Slik sett synes overføringen å ha bidratt positivt til å styrke fylkeskommunen. På den annen side er det så tidlig i implementeringen og videre prosesser at en ikke har sett effekter av denne prosessen mv. Som nevnt flere ganger har en imidlertid i Trøndelag allerede arbeidet i den retningen over lang tid. Vi ser lignende tendenser i Nordland og Agder, som har henholdsvis regional plan for landbruk og en landbruksstrategi. Gryende effekter i Trøndelag er derfor på linje med andre fylker og overføringen er en av flere faktorer som bidrar til effekter innen en bredere kobling av landbruk til annen samfunnsaktivitet.

Fylkestinget i Trøndelag har gjennom høringsinnspill til ekspertutvalget i forbindelse med regionreformen gitt tydelige signaler om at de ønsker en overføring av utviklingsoppgavene rettet mot landbruksnæringen, jf. kapittel 3.1.1. om fylkestingets vedtak 28.02.2018 sak 15/18.

Har forsøket ført til en mer effektiv organisering av regionalt plan- og strategiarbeid for utvikling av landbruket?

Forsøket har ført til minimale endringer i organiseringen av regionalt plan- og strategiarbeid for utviklingen av landbruket. Det er ambisjoner om å se dette i sammenheng, hvilket kan gi et bedre samspill mellom ulike deler av plan- og strategiarbeidet. Det kan gi bedre effektivitet, men vi ser ikke dette foreløpig i Trøndelag. En informant nevner at det er stilt spørsmål internt i fylkeskommunen om Strategi for innovasjon og verdiskaping kan være dekkende for landbruksnæringen, dvs erstatte RNP. I Agder er landbruksstrategien, RBU og RNP det samme dokumentet, bl.a. for å få færre dokumenter hvilket forenkler både prosessen og bruken av dem. Det kan gi en mer effektiv forvaltning.

I hvilken grad har forsøket bidratt til å videreutvikle samarbeidet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen om utviklingen av landbruket, og er det lagt til rette for en god og effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse?

Det har vært og er et tett samarbeid mellom fylkesmannen og fylkeskommunen i Trøndelag. Forsøket har bygget videre på dette og fylkeskommunen har leid inn kapasitet fra fylkesmannen fordi det har «gitt gode løsninger, og effektiv ressursbruk» innenfor mandatet og rammene for forsøket. Ansvarsdelingen for RBU og RNP sikrer at fylkesmannen og fylkeskommunen må samarbeide. Det synes altså som at en, som tidligere, har lagt vekt på effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse. I forsøksperioden har samarbeidet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen fortsatt som tidligere. Dette er grunnleggende sett det samme som i Nordland og Agder, hvor fylkesmannen sitter på det meste av fagkompetansen.

I hvilken grad gir det en *merverdi* å ha RBU som en overbygning for de tre delprogrammene; RNP, RSK og RMP?

Begrepet merverdi knyttes til ofte til en form for addisjonalitet. I forhold til RBU blir spørsmålet om RBU gir en verdi utover det enkelte delprogram, RNP, RMP og RSK. Fylkesmannen i Trøndelag er tydelig på at det gir en merverdi å ha en overbygning. De trekker frem at RBU bidrar til å synliggjøre helheten og fungerer som en innspillsarena til RNP. RBU Trøndelag omfatter også en arealbruksstrategi. Dette er gjort for å øke bevisstheten blant aktørene av viktigheten for areal som ressursgrunnlag. Andre informanter er ikke like tydelige i sine vurderinger. Flere trekker frem at det gir en økt kompleksitet ved at det er ulike aktører.

Dokumentanalysen indikerer at koblingen mellom RBU og RNP og til en viss grad RSK er synliggjort i RBU Trøndelag. RMP virker i mindre grad å være koblet mot øvrige delprogram og RBU. Dette kan henge sammen med innrettingen på programmene, hvor RMP er tett koblet mot nasjonalt miljøprogram som fastsettes av Landbruksdirektoratet.

I Agder er RBU koblet til en bredere utviklingen slik dette er utviklet via landbruksstrategien. I Nordland er RBU en overbygning som er laget etter at delprogrammene er utviklet.

Det kan være et poeng å forenkle antall planer og strategier. Når en tar i betraktning at RNP er et underprogram av RBU, og at ansvaret for et underprogram er overført til en annen enn den som har ansvaret for overbygningen så synes flere at dette er en «pussig» konstruksjon, og øker kompleksiteten. En løsning kan være slik det er gjort i Agder hvor RBU og RNP inngår i en fylkeskommunalt vedtatt landbruksstrategi for regionen. Et alternativ kan være at RBU blir en del av en overordna plan/strategi for næringsutvikling – hvor landbruk og bygdenæringer omfattes på lik linje som andre næringer. I de tre casene fremstår RMP lite koblet til de to andre delprogrammene og det overordna programmet RBU, mens RSK i noen grad er koblet mot RNP og RBU. Dette antar vi har sammenheng med innrettingen på virkemidlene innenfor disse delprogrammene. En mulighet er å rendyrke virkemidler rettet mot næringsutvikling (jord- og skogbruk) og samle disse (RNP og deler av RSK) mens klimatiltakene innenfor RSK rendyrkes i et eget program evt. innarbeides i RMP.

Hvilke konsekvenser har forsøket hatt for samarbeidet i det regionale partnerskapet, mellom hhv. fylkeskommunen, fylkesmannen, IN, næringsorganisasjonene i landbruket og ev. andre involverte aktører?

Materialet viser at det regionale partnerskapet innen landbruk, herunder arbeidsutvalg/-gruppe der det finnes, er svært viktig for RNP og det regionale arbeidet med landbruk. Dette arbeidet har først og fremst skjedd administrativt. Politikerne i fylkeskommunen er påkoblet ved at de får orienteringer via administrasjonen heller enn at de har hatt en aktiv og pådrivende rolle.

En effekt av forsøket og beslutningen om overføringen av RNP til fylkeskommunen har vært usikkerhet om den framtidige rolle- og ansvarfordeling på regionalt nivå mellom fylkesmannen og fylkeskommunen, og særlig hvor majoriteten av kompetansen knyttet til landbruk skal være i framtida. I dag er denne hos fylkesmannen. Ettersom forsøket omfatter et «underprogram» er det en usikkerhet om hvordan det totale bildet av planer, strategier og utviklingsprogram skal være i framtida. Dette ser en i alle tre casene. Det er flere som uttrykker at det vil være uheldig å bygge opp to parallelle kompetansemiljøer på landbruk.

7.5 Anbefalinger

Det er krevende å evaluere et forsøk med sikte på å identifisere resultater og effekter, før forsøket er sluttført. Når forsøket også bare gjennomføres i ett fylke gir det et meget begrenset datagrunnlag. Konteksten for forsøket påvirker valg for gjennomføring og med det resultater og effekter. Denne konteksten kan i ulik grad være representativ for øvrige fylker. Det innebærer at erfaringer, resultater og effekter fra forsøket i ulik grad kan overføres til øvrige fylker. Dette er forhold vi som evaluator skal legge til grunn når vi evaluerer forsøket og gir våre anbefalinger.

I hvilken grad ligger det til rette for at forsøket gir de forventede resultater, og er det behov for å gjøre justeringer i forsøket for at målene skal kunne nås?

Tidlig i arbeidet (i 2016) mente deltakere i arbeidsgruppa for forsøket at det var lite å hente med å legge forsøket til Trøndelag, og at potensialet var større andre steder. Trøndelag hadde allerede et stort fokus på landbruksnæringa og utvikling av denne, og samhandling mellom aktørene (forvaltning, næringsaktører og kompetansemiljø) over tid har vært en viktig premiss. Fylkespolitikkerne har også vært opptatt av landbruksnæringas utvikling. Tenkeloft Trøndersk landbruk har spilt en sentral rolle som møteplass /arena for samhandling og strategiutvikling. Tenkeloftet ble etablert allerede i 2002 og fylkesmennene har hatt en sentral rolle i etablering og utvikling av Tenkeloftet som møteplass. Samhandling over tid har bidratt til å utvikle relasjoner og tillit mellom aktørene. Dette kan føre til få effekter av forsøket.

Vi ser også at man i Trøndelag tilpasset seg at dette var et kortvarig forsøk. Det er derfor få reelle endringer å spore i organisering, arbeidsmåter mv. Fylkesmannen og fylkeskommunen tilpasset seg mandatet og rammene for forsøket og søkte å løse oppdraget på best mulig måte for næringen. Det regionale partnerskapet som fylkesmannen har etablert er også brukt av fylkeskommunen til å jobbe frem RNP. I saker vedrørende RNP har fylkeskommunen vært ansvarlig for saksforberedelser og sekretariatsfunksjon. For øvrige saker er fylkesmannen ansvarlig. Fylkeskommunen valgte å bruke en stor del av de overførte midlene til å kjøpe tjenester, dvs. leie inn ressurser fra fylkesmannens landbruksavdeling, til å dekke opp det økte ressurs- og kompetansebehovet som fulgte med forsøket.

I forbindelse med utarbeiding av RBU og RNP er det nasjonale føringer om at dette skal skje i samråd og samhandling med det regionale partnerskapet. Det er etablert regionale partnerskap i Trøndelag, Nordland og Agder. Sammenligningen viser at det er etablert bredere landbruksfora og at det også der er gode koblinger mellom fylkeskommune og fylkesmannsembete, samt at andre relevante aktører deltar. Det synes altså ikke som at overføringen av RNP i seg selv er utløsende for samhandling regionalt. En finner igjen mange av de samme satsingene i de tre casene. Tema og politikk synes mer styrt av nasjonale føringer og den generelle utviklingen i samfunnet enn hvem som sitter med det formelle ansvaret for RNP, når denne uansett utarbeides i et tett samarbeid mellom de regionale aktørene. De regionale behov kommer blant annet fram via fylkesplanen og andre regionale strategiske planer. Trekket er at man regionalt finner sin måte å løse spørsmålet om regionale planer/programmer på, ikke hvem som har det formelle ansvaret for næringsplan.

Dersom en ser på hvordan de ønskede målene med overføring av RNP til fylkeskommunen kan nås, se kapittel 1, så gir datagrunnlaget fra de tre casene en del indikasjoner. Ett felles moment er at LMD må gi klare føringer for hvordan det regionale arbeidet med landbruk skal organiseres i framtida og hvilke forventninger LMD har til dette. Helt konkret er det et behov for en klargjøring av rolledelingen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen når det gjelder utviklerrollen rettet mot landbruksnæringen. Det er flere som uttrykker at kompleksiteten har økt i Trøndelag ved at fylkesmannen er ansvarlig for RBU, RMP og RSK og fylkeskommunen er ansvarlig for RNP.

Det skal ifølge fylkesmannen være gitt signaler fra LMD, om at fylkesmannen fortsatt skal ha kompetanse på næringsutvikling. Det indikerer at utviklerrollen skal være delt mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Flere informanter mener at utviklerrollen må tillegges fylkeskommunen fordi det er fylkeskommunen som er tillagt samfunnsutviklerrollen. Disse informantene vektlegger også behovet for å se landbruksnæringen i sammenheng med øvrige næringer og kompetanse- og FOU-miljøer. De mener det vil være en fordel at landbruksnæringen deltar på etablerte arenaer på lik linje med øvrige næringer. Dette siste synspunktet finner vi også i de to andre fylkene. Fylkeskommunene har egne næringsavdelinger og forvalter relevante virkemidler, eksempelvis RUP-midlene som også er relevante for landbruksnæringen. I alle tre casene kommer det fram at reduksjonene i RUP-midler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har redusert grunnlaget for fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle, hvilket også kan redusere effekten av en overføring av RNP til fylkeskommunen.

I de tre casene som er omfattet av dette prosjektet er det *brede fora som omhandler landbruk*, og hvor mange ulike typer aktører møtes og diskuterer. Dette er viktige fora, som dels gir en direkte kontakt mellom politikere på fylkesnivå og næringa. Disse kan bli enda viktigere som grunnlag for regionale landbruksstrategier, eller næringsplaner der landbruk inngår. *Partnerskapene* er den administrative versjonen av dette, med fylkesmann, fylkeskommune,

Innovasjon-Norge og faglagene. I blant deltar også andre aktører, enten mer permanent eller når det f.eks. arbeides med spesifikke planer. *Det fremholdes at disse partnerskapene er svært viktige og effektive* fordi de gir grunnlag for gode diskusjoner, det utvikles tillit og det er lett spredning av kunnskap. Vi anbefaler derfor at det legges stor vekt på at praksisen med regionale partnerskap for landbruk fortsetter og at dette fremmes via nasjonale myndigheter.

For å oppnå målene med overføringen, se kapittel 1, bør det legges vekt på at fylkeskommunens politikere klarere engasjerer seg i landbruk. Videre at landbruk ses i forhold til annen næringsutvikling og samfunnsutvikling, særlig den som kan relateres til landbruk i en vid forstand. Vi ser tendenser til dette ved at fylkeskommunene som inngår i evalueringen styrker satsingen på kompetanse og rekruttering ved å bygge ut og modernisere naturbruksskoler. Kompetanse og rekruttering er sentralt i aktuelle planer/strategier i de undersøkte fylkene.

Bakgrunnen for etableringen av RBU som overbyggende program for delprogrammene RNP, RMP og RSK var at en ønsket en bedre utnyttning av det regionale handlingsrommet og en økt tilpasning til regionale forhold. Det er da et paradoks at det regionale handlingsrommet er snevret inn uten at dette har gitt endringer i krav om RBU, RNP, RMP og RSK. Innsnevringen av det regionale handlingsrommet fremgår tydelig av de nasjonale føringene fra LMD gitt for utarbeidelse av RNP (Landbruks- og matdepartementet, 2017). Videre har det de siste årene vært betydelige kutt i de fylkeskommunale utviklingsmidlene over Kommunal- og moderniseringsdepartementet sitt budsjett. Dette sistnevnte kan betegnes som et paradoks, fordi Stortinget har vedtatt at samfunnsutviklerrollen skal ligge til fylkeskommunen.

I forbindelse med overføringen av RNP fra 2020 anbefaler vi at det samtidig vurderes hvordan det regionale handlingsrommet innen landbruket kan økes. Økt regionalt handlingsrom sammen med ansvar for virkemidler vil trolig øke det regionale engasjementet blant administrasjonen og politikere i fylkeskommunen.

Vi anbefaler vi at en i forbindelse med overføringen av RNP fra 2020 regionalt vurderer *hvordan* handlingsrommet innen landbruket bør forvaltes. I dette ligger valg av relevant plan- og strategiarbeid for landbruket. Ett alternativ kan være at landbruksnæringen dekkes av regional næringsstrategi. I Trøndelag er det innspill på at den regionale strategien for innovasjon og verdiskaping også bør dekke landbruksnæringen. Videreføring av RBU og RNP er også en mulighet. I Agder har man fått aksept for at den fylkeskommunale landbruksstrategien som eies av regionalt partnerskap og er vedtatt av fylkestingene erstatter RBU og RNP.

Regional planstrategi skal peke ut hvilke planer og andre tiltak som skal gjennomføres på ulike tidspunkt slik at en når de overordna samfunnsmessige mål for regionen. Den kan

være et utgangspunkt for valg av tilnærming og hvilke planer eller programmer som er best egna til å nå målene for landbruket i en bred samfunnsmessig forstand.

I hvilken grad er det lagt til rette for en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom fylkesmannen og fylkeskommunen, og er det behov for justeringer for en god og effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse?

Overføringen av RNP til fylkeskommunen, og ulike muligheter for videre forankring av dette, f.eks. som en del av en landbruks- eller næringsstrategi, påvirker informantenes oppfatninger av arbeidsdelingen. Det framheves som viktig at de landbruksfaglige miljøene bevarer samlet. Noen ser for seg overføring av aktiviteter som ikke er knyttet til kontroll fra fylkesmann til fylkeskommunen, og at person og andre ressurser følger dette. Andre ser en mulighet for at mesteparten av kompetansen fortsatt er hos fylkesmannen, men at det inngås samarbeidsavtaler, som ble valgt i Trøndelag. Det framheves ofte at samarbeidet regionalt er så godt at det «er det samme hvor kompetansen sitter, men den bør være samlet».

KILDER

- Bråtå, H.O., Higdem, U., Gløtvold-Solbu, k. & Stokke, M. (2014). *Regionale partnerskap – positivt for regional utvikling og utfordrende for kommunal forankring. En evaluering av partnerskapsinstituttet i Oppland*. Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-rapport 7/2014).
- Higdem, U. (2007). Regionale partnerskap - en innovasjon med staten som partner? In H. Teigen & R. Rønning (Eds.), *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Higdem, U. (2009). Governance og partnerskap i offentlig planlegging og forvaltning i Norge. *Kart og Plan* 69(2), 113-125.
- Higdem, U., Bråtå, H.O. & Alnes, P.K. (2018). *Partnerskapet for næringsutvikling er liv laga. Følgeevaluering av Partnerskap for næringsutvikling i Østfold*. Lillehammer: Østlandsforskning (Øf-rapport 15/2018).
- Higdem, U., Bråtå, H.O. & Alnes, P.K. (2019). Innovasjonsallmenningen - å samle og forvalte ressurser for innovasjon og nyskaping. I: A.K. Tennås Holmen & T. Ringholm, (red.): *Innovasjon møter kommune*. Oslo: Cappelen Damm AS, s. 157-176.
- Fylkesmannen i Nordland (2013). *Regionalt miljøprogram for landbruket i Nordland 2013-2016*. Bodø: Landbruksavdelinga. (Rapport nr. 5/2013, versjon 1). Februar 2013.
- Fylkesmannen i Nordland (2018a). *Regionalt næringsprogram for landbruket i Nordland 2019-2022*. Landbruks- og reindriftsavdelinga. Bodø: Landbruks- og reindriftsavdelinga (Rapport nr. 7/2018). Datert 12. desember 2018.
- Fylkesmannen i Nordland (2018b). *Regionalt bygdeutviklingsprogram for landbruket i Nordland 2019-2022*. Bodø: Landbruks- og reindriftsavdelinga (Rapport nr. 8/2018, versjon 1). Udatert.
- Fylkesmannen i Nordland (2018c). *Regionalt miljøprogram for landbruket i Nordland 2019-2022*. Bodø. Datert 12.12.2018.
- Fylkesmannen i Nordland (2019). *Regionalt skog- og klimaprogram for Nordland 2019-2022*. Bodø: Landbruks- og reindriftsavdelinga (Rapport nr. 9/2019).
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (2017). *Regionalt næringsprogram for landbruket i Nord-Trøndelag. 2013-2017*. Steinkjer.
- Fylkesmannen i Trøndelag (2018). *Regionalt næringsprogram for landbruket i Trøndelag. Mål og retningslinjer for 2018*. Steinkjer.
- Fylkesmannen i Trøndelag (2018). *Regionalt bygdeutviklingsprogram for Trøndelag. 2018-2022*. Steinkjer.
- Fylkesmannen i Trøndelag (2019). *Regionalt skog- og klimaprogram. 2019 – 2021*. Steinkjer.

- Hagen, T.P. (2018). Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene. Rapport frå ekspertutvalg. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regionreformen-desentralisering-av-oppgaver-fra-staten-til-fylkeskommunene/id2588648/>
- Knutsen, H., Kårstad, S. & R. Sand. 2017. Kunnskapsgrunnlag for trøndersk landbruk. NIBIO-rapport vol. 3, nr. 154 2017.
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2016). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver (Innst. 377 S. (2015-2016)) Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2017). *Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå* (Innst. 385 S (2016-2017)) Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2018). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Oppgaver til nye regioner (Innst. 119 S (2018-2019)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå* (Prop. 84 S (2016-2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (2018). Oppgaver til nye regioner. Meld. St.6 (2018-2019) Melding til Stortinget. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Landbruks- og matdepartementet. (2012). Landbruks- og matpolitikken – velkommen til bords (Meld. St. 9 (2011-2012)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Landbruks- og matdepartementet. (2017). Endringer i statsbudsjettet 2017 under Landbruks- og matdepartementet (jordbruksoppkjøret 2017 m.m.) (Prop. 141 S (2016-2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Nord- og Sør Trøndelag fylkeskommuner (2010). Landbruksmelding for Trøndelag. Januar 2010. Lastet ned fra <https://www.trondelagfylke.no/contentassets/718036d7bada4208a9695677f6f8024b/landbruksmelding.pdf>
- Trøndelag fylkeskommune (2017). *Et verdiskapende Trøndelag, Strategi for innovasjon og verdiskaping*. Vedtatt av fylkestinget 14.desember 2017. Lastet ned fra <https://www.trondelagfylke.no/contentassets/b91afe6250b342e9b2d73dc270993796/vedtatte-versjon-14.12.2017-strategi-for-innovasjon-og-verdiskaping-for-trondelag-til-nett.pdf>
- Trøndelag fylkeskommune (2018). Regionalt næringsprogram – for landbruket i Trøndelag 2019-2022.

VEDLEGG

Vedlegg 1: Intervjuguide Trøndelag - Regionalt Næringsprogram, særlig 2019-2022

1) Samhandling i partnerskapet

- a) I hvilken grad har forsøket økt fylkeskommunens *engasjement* for utviklingen av landbruksnæringen regionalt?
- b) I hvilken grad har forsøket økt fylkeskommunens *politiske innflytelse* på utviklingen av landbruksnæringen regionalt?
- c) Har det underveis i forsøket oppstått konflikter mellom Regionalt Næringsprogram og gjennomføring av nasjonal landbrukspolitikk?
- d) I hvilken grad har fylkeskommunen via forsøket lagt opp til gode prosesser for involvering av berørte aktører?
- e) Hvilke konsekvenser har det for arbeidet i det regionale partnerskapet at ansvaret for de tre delprogrammene i regionalt bygdeutviklingsprogram er delt mellom fylkeskommunen og fylkesmannen?
- f) I hvilken grad er det utviklet et felles kunnskapsgrunnlag for Trøndelag; status, utvikling og resultater/effekter av omorganisering?

2) Strategier og planer

- a) I hvilken grad ble selve utviklingen av RNP og vedtak sett i sammenheng med regionale planstrategier (fylkesplan, regional strategi for innovasjon) og øvrige plan- og strategiarbeid som fylkeskommunen har ansvaret for?
- b) I hvilken grad ble utviklingen av RNP sett i sammenheng med øvrige deler av regionalt bygdeutviklingsprogram som fylkesmannen har ansvaret for, og ev. hvilke effekter ga det for RNP?

3) Resultater

- a) Har forsøket ført til reelle endringer i organisering, arbeidsmåter mv. innen landbruksbasert næringsutvikling regionalt?
- b) I hvilken grad har forsøket bidratt til at landbruk i større grad blir sett i sammenheng med annen og nærings- og utviklingsrettet innsats som fylkeskommunen har ansvar for?

4) Effekter

- a) I hvilken grad har overføring av ansvaret for RNP styrket fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler?
- b) I hvilken grad har forsøket ført til en mer *effektiv organisering* av regionalt plan- og strategiarbeid for utvikling av landbruket?
- c) I hvilken grad har forsøket bidratt til å videreutvikle samarbeidet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen om utviklingen av landbruket?

- d) Er det lagt til rette for en god og effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse mellom fylkeskommune og fylkesmannsembete?
- e) I hvilken grad gir det en *merverdi* å ha regionalt bygdeutviklingsprogram som en overbygning for de tre delprogrammene?
- f) Har forsøket påvirket samarbeidet i det regionale partnerskapet, mellom hhv. fylkeskommunen, fylkesmannen, IN, næringsorganisasjonene i landbruket og ev. andre involverte aktører?

5) Anbefalinger - forbedringer

- a) Ga forsøket de forventede resultater?
- b) Er det behov for justeringer slik at målene med overføringen av ansvar nås i større grad?
- c) Er det behov for å justere *arbeidsdelingen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen* i forbindelse med regionalt næringsarbeid i forhold til landbruket?

Vedlegg 2: Intervjuguide Agder og Nordland – Regionalt næringsprogram for landbruk

1) Samhandling i partnerskap for landbruk

- a) Hva synes du om samhandlingen i det regionale partnerskapet, mellom hhv. fylkeskommunen, Fylkesmannen, IN, næringsorganisasjonene i landbruket og andre involverte aktører?
- b) Hva synes du om fylkeskommunens *engasjement* for utviklingen av landbruksnæringen regionalt?
- c) I hvilken grad har fylkeskommunen *politiske innflytelse* på utviklingen av landbruksnæringen regionalt?
- d) Har det underveis i arbeidet med Næringsprogrammet oppstått konflikter mellom Regionalt Næringsprogram og gjennomføring av nasjonal landbrukspolitikk?
- e) I hvilken grad har Fylkesmannen lagt opp til gode prosesser for involvering av berørte aktører
- f) I hvilken grad er det utviklet et felles kunnskapsgrunnlag for fylket; status, utvikling og resultater/effekter av omorganisering?

2) Strategier og planer

- a) I hvilken grad ble utviklingen av RNP og den vedtatte RNP planen sett i sammenheng med regionale planstrategier (fylkesplan, regional strategi for landbruk) og øvrige plan- og strategiarbeid som fylkeskommunen har ansvaret for?
- b) I hvilken grad ble utviklingen av RNP sett i sammenheng med øvrige deler av regionalt bygdeutviklingsprogram og ev. hvilke effekter ga det for RNP?
- c) Hvor effektivt synes du at *organiseringen* er av regionalt plan- og strategiarbeid for landbruket?
- d) Er det lagt til rette for en god og effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse mellom fylkeskommune og fylkesmannsembete?
- e) I hvilken grad gir det en *merverdi* å ha regionalt bygdeutviklingsprogram som en overbygning for de tre delprogrammene?
- f) Hvordan påvirker de ulike aktørene i partnerskapet det regionale og strategiske arbeidet med landbruket og næringsliv i bygdene?

3) Forbedringer

- a) Hva vil være viktig for samhandlingen i det regionale partnerskapet når ansvaret for Næringsprogrammet overføres til fylkeskommunen?
- b) Hvilke *tema/satsinger* bør en gripe fatt i for å utvikle landbruket i lys av overføringen av RNP til fylkeskommunen?

4) Annet?

- a) Er det andre forhold som du synes er relevante i denne sammenheng?

Vedlegg 3: Deler av referatet fra pkt 5 i møtet 4.11.2016.

- Ambisjonsnivået
- Hvordan landbrukspartnerskapet involveres i utarbeidelsen av nye RBU: Fellesskap/samhandling mellom ulike programrulleringer.
- Oppdaterte nasjonale føringer i tildelingsbrev til FMene, desember 2016.
- Hvordan de kan få koblet og skapt synergieffekter ved å innlegge og synliggjøre ekstra landbruksområdet i planprogrammet for Trøndelag 2018-2030.
- Synliggjøre ekstra landbruksområdet i UT-programmet (foreløpig tittel på det nye utviklingsprogrammet for Trøndelag – det som på det tidspunktet var RUP/HIV)
- Kunnskapsheving hos Fylkespolitikere i Fylkestinget/Fellesnemnda
- Arbeidsfordeling i 2017. Departementet har fortsatt mer overføring av midler fra FM til Fk når det er rulling kontra justering. Det ble enighet om å utsette rulleringen av RNP ett år. Dermed får de effektivisert arbeidet og får koordinert RNP med rulleringen av RBU, som utgår 31.12.2017. Dermed skal begge programmene rulleres vår/høst 2017. Grunnen er at de vil ha klart alle føringer/prioriteringene fra Innovasjon Norge og fylkesmennene fra og med 1.1.2018 og full implementering fra 2018. Utgangspunktet for tidsbruken som er angitt fra LMD er slik fylkesmennene jobber «i dag». Det er ikke tatt høyde for utvikling av noe nytt/nye metoder. Arbeidsgruppa ser at det er nødvendig med en avklaring med departementet om den foreslåtte arbeidsformen.
- Samhandling mellom RBU og RNP – kunnskapsgrunnlag og arbeidsmetodikk. Det er viktig å se tett sammenheng mellom RBU og RNP og det er ønskelig med bred involvering, forankring i god prosess. De diskuterte seg fram til at det var naturlig å videreutvikle arbeidet med begge programmene ved å bruke samme arbeidsform som tidligere, men med noe ny metodikk.
- Kobling mellom RNP og det nye utviklingsprogrammet UT. Det er et spørsmål om i hvilken grad det skal være en kobling til UT: Skal hele RNP innlemmes der eller skal det være et eget dokument. Hvilke konsekvenser kan dette medføre – kan det påvirke dagens gode partnerskapsarbeid? De vil avklare hvordan det jobbes med UT; om det blir sektoruavhengig eller om det er rom for ekstra fokus på landbruk i programmet.
- Ressursdeling i organisasjonene. Det er mindre frie midler og ledige interne arbeidsressurser internt for utredningsarbeid.
- Kobling mellom RNP og RBU med Felles fylkesplan for Trøndelag 2018-2030. Det er et spørsmål om i hvor stor grad det skal være en kobling med felles fylkesplan for Trøndelag. Det skal avklare muligheter og begrensninger i forhold til den felles fylkesplanen.

Rapporten dokumenterer gjennomføringen av et toårig forsøk i Trøndelag, der ansvaret for regionalt næringsprogram for landbruket ble overført fra fylkesmannen til fylkeskommunen fra 1.1.2018. Evalueringen inkluderer studier av andre regionale program rettet mot landbruket, fylkeskommunale planer og strategier i Trøndelag. Lignende studier ble gjennomført i Nordland og Agder, men ikke så omfattende. Forsøket har en kort tidshorisont noe som medfører begrensninger m.h.t å måle effekter. Likevel kan det gis noen anbefalinger som kan bidra til å nå målene med overføringen av ansvaret for næringsprogrammet når det som ledd i regionreformen skal overføres til alle fylkeskommunene fra 1.1.2020. Det er behov for klare retningslinjer fra LMD om hva overføringen av ansvaret innebærer. De brede regionale fora for landbruket er viktige og må fortsette. Det regionale partnerskapet bør fortsatt være sentralt for det regionale arbeidet med landbruk, tilknytta næringsutvikling og samfunnsutvikling og det bør forutsettes at dette skal fortsette når RNP er overført til fylkeskommunen. Informantene etterlyser et større regionalt handlingsrom i arbeidet med landbruk. Sammen med mer regionale utviklingsmidler kan det bidra til at landbruk og tilknyttet næringsutvikling i bred forstand blir så interessant at det kommer høyere på den politiske dagsorden i fylkene. Dette kan forsterkes ytterligere om en samtidig samler flere tilgrensende regionale programmer og planer til et felles dokument, som en regional landbruksstrategi. Det bør likevel være rom for regionale variasjoner for hvordan dette kan løses. Regional planstrategi kan gi retning for ulike typer planer og strategier for å nå regionale mål for samfunnsutviklingen