

## **Grønt partnerskap i landskapsforvaltning – erfaringer fra prosjektet *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket***

Odd Inge Vistad, Norsk institutt for naturforskning, odd.inge.vistad@nina.no

Terje Skjeggedal, Østlandsforskning, terje.skjeggedal@ostforsk.no

Helge Berglann, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Helge.Berglann@nilf.no

Hans Christian Bugge, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, h.c.bugge@jus.uio.no

Ann Norderhaug, Bioforsk, ann.norderhaug@bioforsk.no

Katrina Rønningen, Norsk senter for bygdeforskning, katrina.ronningen@bygdeforskning.no

Grete Swensen, Norsk institutt for kulturminneforskning, grete.swensen@niku.no

Hogne Øian, Norsk institutt for naturforskning, hogne.oian@nina.no

*Å ta vare på landskap som omfatter både natur- og kulturminne kvaliteter, leve- og næringsområder er spesielt utfordrende. Det nasjonale prosjektet «Utvalgte kulturlandskap i jordbruket», som, i samarbeid med Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren blir koordinert av Statens Landbruksforvaltning, er et godt eksempel på en slik oppgave og utfordring. Vi har studert to av i alt 22 områder som er med i dette nasjonale prosjektet. Både verneaspektet (natur, kulturminner og landskap), graden av sosial og næringsmessig aksept blant grunneiere og bønder og den juridiske og økonomiske siden er belyst.*

### **English summary**

## **Voluntary conservation agreements in landscape management – experiences from *Selected cultural landscapes in agriculture***

This paper concerns the use of voluntary, but formally binding private-public partnerships in use, maintenance and conservation of cultural landscapes. We have studied two of the totally 22 *Selected cultural landscapes in agriculture* (UKL) that have been given special national attention due to their documented landscape qualities (including bio-diversity and cultural heritage), and local will to participate in this national project. Our three research questions related to UKL are: 1) How well are landscapes, bio-diversities and cultural heritages maintained? 2) What characterizes local socio-cultural responses concerning support, accept and cooperation, and how do the farmers understand their roles as producers of social and environmental goods? 3) How well are the needs for perpetuity and, in particular, the legal and contractual aspects, ensured? The study is based on interviews, document analysis, participation in meetings and field studies. We have found that the UKL model is functioning well, both in terms of social relations and resource maintenance. The perpetuity and stability is quite fragile, since the partnerships are insufficiently grounded in legal regulations. Maintaining UKL will require continuous political and economic will on all administrative levels, and continued support and enthusiasm among the participants. A

second concern is the future of farming in these areas; protection of important cultural and natural heritage depend on continuous use and maintenance, and many of the farms and properties involved face highly uncertain prospect with respect to successors in the next generation.

## Keywords

Private-public conservation partnerships, Governance, Cultural landscape, Natural and cultural heritage, Agriculture, Environmental law, Heritage maintenance

## 1. Introduksjon

### Grønt partnerskap

Artikkelen presenterer hovedfunn fra forskningsprosjektet Grønt partnerskap, finansiert av Norges forskningsråd, programmet MILJØ 2015. Vi har studert forvaltning av verdifullt kulturlandskap gjennom nettverk, partnerskap og avtaler. Som eksempel i studien har vi brukt jordbrukets kulturlandskap og det nasjonale prosjektet «Utvalgte kulturlandskap i jordbruket» (UKL). I UKL har 22 jordbruksområder med dokumenterte miljøkvaliteter fått spesiell økonomisk og faglig oppmerksomhet fra landbruks- og miljøvernmyndigheter. Det hele er forankret i lokal vilje blant grunneierne til å være «utvalgt» (SLF, DN & RA, 2007).

Norsk institutt for naturforskning (NINA) har ledet forskningsprosjektet Grønt Partnerskap, og arbeidet er gjennomført som et tverrfaglig samarbeid med Bioforsk, Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), Norsk senter for bygdeforskning, Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Østlandsforskning. Dette forskerteamet har kompetanse innen juss, samfunnsgeografi, biologi, landskapsøkologi, etnologi, antropologi, økonomi og arealplanlegging.

### Problemstillinger

Hovedproblemstillingen for artikkelen er å gi en faglig vurdering av modellen «Grønt partnerskap» slik den er brukt i to UKL-områder. Det underliggende spørsmålet er om «frivillig vern» og skjøtsel av den typen UKL, som et «grønt partnerskap» representerer, gir fordeler sammenlignet med mer «tvunget» vern og skjøtsel gjennom bruk av vernelovgivning. Problemstillingen belyser vi ved å diskutere følgende tre spørsmål knyttet til miljøkvaliteter, sosiokulturelle forhold og miljørett:

1. Hvordan blir landskap, biologisk mangfold og kulturminnekvaliteter ivaretatt i UKL?
2. Hvordan er de sosiokulturelle forholdene i prosessen rundt innføring av UKL; oppslutning, aksept, samarbeid og landbrukets selvforståelse knyttet til gardsdrift og produksjon av miljøgoder?
3. Hvordan blir de rettslige og avtalemessige sidene ved UKL og spesielt behovet for langsiktighet ivaretatt?

Kulturlandskap oppstår i møtet mellom naturgitte forhold og menneskelig bruk; det er «*landskap som rent fysisk er preget av menneskelig virksomhet*» (Christensen 2002: 202). I den grunnleggende forståelsen ligger det ingen normative føringer i begrepet kulturlandskap; ikke noe stygt/pent eller verneverdig/trivielt. Det fanger i prinsippet alt menneskepåvirket landskap.

Den kulturelle dimensjonen i bondens kulturlandskap omfatter regional variasjon i bygningsmasse, håndverk, driftsformer og andre tradisjoner. De biologiske verdiene er særlig knyttet til lavintensive landbrukssystemer som har skapt stor variasjon av semi-naturlig vegetasjon med høyt og verdifullt bio-mangfold (Kull & Zobel 1991, Norderhaug et al. 1999; Olsson et al 2011). De siste tiårenes drifts- og strukturelle endringer har ført til raskt tap av slike semi-naturlige vegetasjonstyper og av biologisk mangfold, både i Norge (Kålås et al. 2010, Lindgaard & Henriksen 2011) og i resten av Europa (Sutherland 2002; Emanuelsson 2009; Soliva et al 2009). Omlag 35 % av rødlistearterene i Norge er knyttet til jordbruksrelaterte kulturlandskap (Kålås et al. 2010).

Gjengroing og nedlegging av bruk og drift gir forvaltning av kulturlandskap i Norge store utfordringer (Bryn m fl 2012; Riksrevisjonen 2009-2010), og vi har manglet skreddersydde virkemidler for å møte disse utfordringene. Mange av verneverdiene er skapt gjennom driftsformer som ikke lenger anses regningsssvarende eller realistiske innenfor dagens økonomiske rammebetingelser i fôr- og matproduksjon. Forvaltningen av kulturlandskap i Norge har lidd under delingen og sektoriseringen av verne- og forvaltningsarbeid som har behandlet vern av natur og vern av kultur hver for seg, med grunnlag i helt forskjellige fagområder og med separate fagmyndigheter og lover. I kulturlandskapsvernet må naturforhold og kulturuttrykk sees i sammenheng. Verneformålet er bredt og sammensatt og griper inn i mange former for pågående (nærings-)virksomhet. Kriteriene for vern kan være uklare. Her er det ofte behov for en kombinasjon av på den ene siden å *hindre* endringer og opprettholde status quo, og på den andre siden *frambringe* endringer. Det kan både kreves vern i form av «ikke-handling» og rådighetsinnskrenkninger og vern i form av «handling»: aktive tiltak som bestemte former for landbruksdrift, endring av driftsformer, rydding og andre skjøtselstiltak, restaurering av bygninger og kulturminner m.m.

## 2. Utvalgte kulturlandskap i jordbruket (UKL)

I 2006 ga Landbruks- og matdepartementet (LMD) og Miljøverndepartementet (MD) fagetatene Statens landbruksforvaltning (SLF), Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Riksantikvaren (RA) i oppdrag å utrede et opplegg for å ivareta spesielt verdifulle kulturlandskap.<sup>1</sup> Resultatet ble beslutning om å opprette ett Utvalgt Kulturlandskap

---

<sup>1</sup> De tre etatene la 1. juli 2007 fram rapporten Utvalgte kulturlandskap i jordbruket, som dannet grunnlag for departementenes videre behandling av saken.

(UKL) i hvert fylke, i første omgang. En samlet innstilling om 20 UKL ble lagt fram av de tre etatene i rapporten «Utvalgte kulturlandskap i jordbruket», som tilråding til Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet 22. desember 2008. Tilrådingen ble lagt til grunn i det videre arbeid. I juni 2009 ble så de første 20 utvalgte kulturlandskapene presentert, og senere er ytterligere to områder kommet til.

Det er to hovedkriterier for utvelgelse: 1) Områdene skal inneholde både store biologiske og kulturhistoriske verdier. 2) Det skal være realistisk å få til langsiktig skjøtsel og vedlikehold av områdene. Verdikriteriene er knyttet til helhetlige landskap, tidsdybde og kontinuitet i drift, representativitet eller særpreg og formidlingsverdi (SLF 2009a). Flertallet av de utvalgte kulturlandskapene innbefatter delområder som er vernet gjennom Naturvernloven/Naturmangfoldloven.

Det er satt av midler til UKL på både Landbruksdepartementets (over Jordbruksavtalen) og Miljøverndepartementets budsjetter. *«Med satsningen på Utvalgte kulturlandskap i jordbruket tar landbruks- og miljøforvaltningen felles grep om investeringer i og forvaltning og skjøtsel av naturmangfold, kulturminner og kulturmiljøer i jordbruket. Forvaltningen er basert på frivillige avtaler med grunneiere og brukere. Utvalgte kulturlandskap bidrar også til kunnskapsoverføring til forvaltning av andre landskap med viktige miljøverdier. Av hensyn til de involverte grunneierne og verdiene de forvalter, er det viktig at ordningen sikres langsiktighet. ... Kommunene har en viktig rolle gjennom å støtte opp om de utvalgte landskapene i den kommunale planleggingen og legge til rette for at områdene benyttes i lokal næringsutvikling»* (Meld. St. nr. 9 (2011–2012): kap. 9.3.1.4).

### 3. Metode

Den gjennomførte studien er avgrenset på to måter. For det første ved at vi har valgt å studere denne formen for "grønt partnerskap" ved å se spesielt på avtaler som er inngått i UKL, og selve gjennomføringen av lokalt/regionalt UKL-arbeid. Videre har vi valgt å ta utgangspunkt i to av de 22 utvalgte kulturlandskapene i UKL; Skei på øya og kommunen Leka i Nord-Trøndelag og Nordherad i Vågå kommune i Oppland. De representerer henholdsvis jordbruksregionene Kysten fra Sør-Norge til Nordland og Sør-Norges dal- og fjellbygder (Puschmann et al. 1999). Kriteriene for å velge studieområder var at de begge skulle representere aktivt jordbruk, en geografisk variasjon, ulikhet i størrelse (antall bønder/avtaleparter) og ellers være velvillige (lokalt og regionalt) til forskning. Begge var blant de 112 spesielt verdifulle kulturlandskapene som ble identifisert først på 90-tallet (DN 1994). Dermed kan vi ikke si noe generelt om UKL, men vi kan likevel bruke de to eksemplene til å belyse "grønt partnerskap".

Metodisk er studien basert på flere tilnærminger. Vi har prøvd å fange mye av den faglige bredden og de mange utfordringene ved gjennomføring av selve prosjektet UKL, og tema som er relevante når natur- og kulturkvaliteter skal sikres:

1. Gjennomgang av relevante dokumenter bl.a. årsrapporter fra Fylkesmannen, referater fra styringsgruppemøter, div. prosjektplaner, forvaltnings- og skjøtselsplaner, notater og rapporter som er fremlagt på møter m.m.
2. Møtedeltakelse lokalt (mest systematisk i Nordherad).
3. Intervju med informanter i de to områdene; grunneiere, bønder, forvaltning og andre berørte.
4. Litteraturstudier og deltakelse på nasjonale møter med representanter for alle UKL-områdene, lokal, regional og sentral forvaltning involvert i UKL
5. Gjennomgang av juridiske og økonomiske virkemidler som er aktuelle ved sikring av kultur- og naturkvaliteter.
6. Vurdering av eksisterende miljøkvaliteter og de valgte skjøtsels- og restaureringsgrep i de to områdene, både vha. synfaringer, intervjuer, samtaler og vurdering av faglig dokumentasjon og skjøtselsplaner.

Datainnsamlingen i de to studieområdene foregikk i to intervjurunder i 2011 og 2012, der først temaer knyttet til problemstilling 2, om prosessen rundt innføringen av UKL-ordningen ble tatt opp. NINA og Bygdeforskning gjennomførte denne og totalt 24 personer fordelt på 18 intervju ble intervjuet. Problemstillingene i tema 1, hvordan landskap, biologisk mangfold og kulturminnekvaliteter blir ivaretatt i UKL, var formålet med feltarbeidet i runde to som ble gjennomført av forskere fra NIKU og Bioforsk. I tillegg til synfaring og fotografering, ble fem personer intervjuet, delvis noen av de samme gårdbrukerne fra første runde, samt en representant fra kommunal forvaltning i begge kommunene. Todelingen ble foretatt delvis fordi intervjuene ville blitt for omfattende og utmattende om alle tema skulle dekkes opp i samme intervju, men også fordi det var nyttig å få erfaringene fra første runde å bygge videre på og kunne følge opp i neste. Siden UKL-ordningen var ny, var det en fordel å spre datainnhenting i tid.

#### **4. Teoretiske perspektiver – virkemidler i vernearbeidet**

##### **Forvaltning av verneområder**

Balmford & Cowling (2006) hevder at bevaring ikke primært handler om biologi, men om mennesker og de valgene de gjør. De etterspør tettere tverrfaglig arbeid, spesielt mellom biologer og samfunnsvitere, siden de sosiale konfliktene som oppstår i vernesaker er et viktig hinder for å få til et bedre og mer effektivt og fungerende ressursvern. Konflikter og ineffektivitet i vernearbeid er ofte mer relatert til arbeidsprosess, kostnader og verdisyn enn til uenighet om de faktiske vernemålene (Salafsky et al., 2002). 'Grønt partnerskap' kan beskrives som et grep for å styrke graden av medvirkning og innflytelse for de som direkte berøres av vernepolitikken, som både har gevinster når det gjelder gjennomsiktighet, kunnskapsdeling og gjensidig forståelse og nytte mellom aktørene, og derved sterkere legitimitet. Dette er også et svar på kritikken av den sentralstyrte «top-down» tilnærmingen som har

dominert i vernearbeidet. Etablering av verneområder har f.eks. blitt karakterisert som «virtuelle», altså som abstrakte modeller som er frakoplet de sosiale, kulturelle og politiske prosessene i det aktuelle lokale/regionale samfunnet (Stoll-Kleemann & O’Riordan, 2002). Rønningen (1999) har vist at stimuleringstiltak for landskapsskjøtsel og vern kan være i konflikt med bondens identitet som bonde og matprodusent. Men hun framhever også at bønders holdninger har endret seg over tid, i tråd med generelle samfunnsendringer, der landskapsskjøtsel og ressursvern har fått en sterkere posisjon.

Alden & Schroeder (1998) peker på noen viktige funn og elementer ved partnerskapsavtaler: Suksessen er avhengig av tillit, tilstrekkelig autoritet, at det er fordeler for alle parter, at partene erkjenner den gjensidige avhengigheten, klare mål og god maktbalanse, aktive tilbakemeldinger, sterkt og godt lederskap, og åpen kommunikasjon. På lignende vis framhever Brechin et al. (2002) noen grunnleggende sosiale og politiske forhold for å lykkes med vernearbeid: respekt og verdighet, legitimitet, «governance», tilregnelighet, tilpasning og forbedring gjennom prosessen, og klare overordnede føringer for det lokale arbeidet. Poitras & Bowen (2002) fant at konsensus-bygging er vesentlig, men ofte neglisjert.

Internasjonale og nasjonale strømninger siden 1990-tallet har tillagt lokal deltakelse og involvering («*local participation*», «*stakeholder involvement*» osv) knyttet til utviklingsarbeid, vern og forvaltning økt vekt. Dette reflekterer en erkjennelse av at tiltak må skje lokalt og at miljøverdier forvaltes lokalt. Mange tidligere tiltak innen naturvern har hatt utilsiktede negative virkninger for både urfolk og lokalbefolkning, samtidig som verneformål ikke nødvendigvis oppfylles. Potensialet for bedre planlegging og forvaltning ved å ta i bruk lokalkunnskap og sterkere aktørinvolvering for å få til gode avveininger mellom bruk og vern, er sentrale moment (UNCED 1992; Svarstad m. fl. 2003; Soliva et al., 2009; Rees, 2008). På den andre siden finnes også kritiske refleksjoner som påpeker behovet for sentral styring (Cook & Kathari, 2001; Engelién et al. 2006, Kaltenborn 2012).

Mens begrepet *local participation* går igjen i mye av litteraturen fra 1990- og begynnelsen av 2000-tallet, er *governance* et sentralt begrep i nyere litteratur. Begrepet brukes generelt for å beskrive «*en ny type styring og forvaltning som finner sted som et samspill mellom offentlige og private aktører*» (Vik m. fl. 2011: 182). *Local governance* kan defineres som formulering og gjennomføring av felles tiltak og handling (Shah & Shah 2009). Governance-tilnærmingen viser hvordan forvaltning og innflytelse/styring på lokalt nivå bedre kan møte innbyggernes behov og bli mer effektiv i å levere tjenester innenfor et ansvarsområde eller felt, og hvordan makt, politikk og virkemidler utøves. I mange europeiske og vestlige land ser en også at grasrotbasert *governance* vokser fram. Delvis reflekterer dette faktorene nevnt ovenfor, delvis er det ideologisk forankret og delvis skjer det pga. kutt i offentlige budsjett og økte behov for nye måter å organisere eller samarbeide på. Også det

offentlige søker slikt samarbeid gjennom ulike former for partnerskap (se EGPA/IIAS 2012).

### **Kulturlandskap og verneverdi**

I forbindelse med vernesaker foretas det en rekke løpende vurderinger, valg og beslutninger. Mange av de endelige beslutningene om hva som skal være bevaringsverdig og vernes, foretas av kulturminne- og naturforvalterne på regionalt og nasjonalt nivå. Prosessene følger bestemte rutiner, og det fins en form for kodeks eller normer som vurderingene relateres til. Verdisettet omfatter eksempelvis alder, representativitet, sjeldenhet, arkitektonisk betydning, etc. Innenfor forvaltningen er disse vernekriteriene gjenstand for drøftinger i forhold til samfunnsendringene forøvrig, men kan betraktes som forholdsvis stabile over tid. Betegnelsen '*Authorised Heritage Discourse*' (AHD) ble introdusert av Laurajane Smith (2006) som et utgangspunkt for å rette et kritisk søkelys på det som framstår som en nasjons offisielle kulturarvforståelse slik den kan utledes gjennom en serie av tekster og fremgangsmåter. Det fins en rekke eksempler på kulturarv som holdes i hevd ut fra helt andre motiver, og som bidrar til å nyansere og utvide hva som forstås med kulturarv i ulike grupper og i lokalsamfunn. Det er beskrevet gjennom begrepsparet «designated» og «appropriated» kulturarv (Rautenberg 1998, referert hos Tweed & Sutherland 2007): Status som kulturarv kan være *utpekt* («designated») av «faglige autoriteter» gjennom bruk av lovverket, eller subjektivt *tilegnet* («appropriated») hos f.eks. folk som bor og arbeider der fordi omgivelsene har spesiell betydning for dem.

Biologisk mangfold knyttet til kulturlandskapet falt lenge mellom to stoler. De norske naturvernmyndighetene var først og fremst opptatt av å verne den "uberørte" naturen og naturvernloven tilpasset dette. Selv om verneområder var preget av tidligere bruk, ble de derfor vanligvis overlatt til fri utvikling etter at de ble vernet, noe som i mange tilfeller har ført til forringelse av det biologiske mangfoldet. Kulturminneforvaltningen på sin side så lenge ikke det biologiske mangfoldet som en del av vår kulturarv, men konsentrerte seg om "klassisk" kulturminnevern. Den nasjonale registreringen av verdifulle kulturlandskap som ble gjennomført 1992-1996 og som omfattet både kulturminner og biologisk mangfold, representerte derfor noe nytt (DN 1994). Også landbrukssektoren ble involvert i dette arbeidet. Etter den tid har forvaltningen av kulturlandskap og biologisk mangfold i kulturlandskapet fått stadig sterkere oppmerksomhet, og samarbeidet mellom naturvern-, kulturminnevern- og landbruksmyndighetene har blitt videreutviklet og styrket (Østebrøt & Betten 2009).

### **Kulturlandskapsvirkemidler i landbruket**

Siden slutten av 1980-tallet er det i de fleste vestlige land, og særlig innen EU og i land som Norge, Sveits og Japan, utviklet støtteordninger rettet mot å ta vare på kulturlandskap og miljø. Dette må sees i sammenheng med overproduksjon og miljøproblemer og som en tilpasning til WTO med omlegging av landbruksstøtte fra produksjonsstøtte til "grønn støtte". Det viser også økt bevissthet om landbrukets rolle i arbeidet med å opprettholde biologisk mangfold. Omlegging av subsidier fra

produksjonsrelaterte til miljøvirkemidler og betaling for produksjon av miljø- og fellesgoder, skulle både øke legitimiteten til landbrukspolitikken og ta grep i forhold til viktige miljøutfordringer. Begrepet multifunksjonelt landbruk kom inn i terminologien på 1990-tallet, med fokus på at landbruket i tillegg til mat og fiber produserer viktige fellesgoder som kulturarv, landskap, biologisk mangfold osv. Siden har multifunksjonelt landbruk i økende grad blitt forstått som at landbruket kan og må utvikle flere bein å stå på, og kompensere fallende inntekter i landbruket med nye typer aktiviteter knyttet til eiendommen; som nisjemat, turisme og grønn omsorg (Rønningen et al. 2012; Daugstad et al. 2006; Norderhaug et al. 2006). Samtidig kan norsk landbrukspolitikk i hele etterkrigstida beskrives som multifunksjonell, der sysselsetting, bosetting, en viss selvforsyning, matsikkerhet og etter hvert miljø- og kulturlandskapsspørsmål har vært viktige. Slagordet og den overordnede målsettingen for norsk landbrukspolitikk kan oppsummeres i «levende kulturlandskap gjennom levende landbruk over hele landet» (St. meld. nr. 9 (2011-2012); Rønningen et al. 2012).

Innføringen av Areal- og kulturlandskapstilleggene (AK) i 1989, som i realiteten var en omgjøring av tidligere produksjonsorientert støtteordning, representerer en tilpasning til føringer og pålegg fra WTO/OECD. I kulturlandskapssammenheng reflekterer det en «brei-og-grunn»-tilnærming til kulturlandskapsskjøtsel. Det innebærer relativt lave satser, nokså generelle miljøkrav og få eller ingen spesifikke krav til aktive skjøtselstiltak. Det er i første rekke en støtte for å opprettholde arealbruk og drift – og dermed samtidig kulturlandskapsverdier. Slike ordninger har blitt omtalt som proteksjonisme i miljøforkledning (se Potter & Tilzey, 2008), samtidig som det er hevet over tvil at denne type overføringer har vært helt nødvendige for å opprettholde drift – og dermed kulturlandskap – over store deler av landet og innenfor EU. Videre har en rekke mer målrettede («smal-og-dyp») miljøvirkemidler med henblikk på jordbrukets kulturlandskap blitt innført. Eksempler på det siste er SMIL – Spesielle miljøtiltak i jordbruket, forvaltet av kommunene, og RMP – Regionale miljøprogrammer, forvaltet av fylkesmannen.

Tilskuddsordninger er et sentralt virkemiddel i arbeidet med å ta vare på kulturlandskapsverdier og biologisk mangfold i landbruket. UKL er en fortsettelse på denne veien, men nå som et økonomisk og faglig samarbeid mellom landbruks- og miljøvernmyndighetene på en langt mer integrert måte enn tidligere.

### **Bonden som miljøgodeprodusent; betaling for økosystemtjenester**

En rekke studier peker på utfordringer i forhold til aksept og holdninger til denne type landskaps- eller miljøgodeproduksjon. De fleste bønder har en produktivistisk selvforståelse. De vil først og fremst være matprodusenter, ikke «landskapsgartnere». En «god bonde» vurderes her ut fra kvantifiserbare forhold som høy avdrått og avling per enhet, «ryddige landskap», evne til å holde oppe et visst investeringsnivå og fornying teknologisk osv. (se Rønningen 1999; Burton et al 2008). Burton et al. (2008) dokumenterer hvordan sosial kapital i landbruksmiljø er



knyttet nettopp til slike produktivistiske standarder, og foreslår å utvikle mer kvantifiserbare måter å dokumentere innsats og resultat innen miljøgodeproduksjon som en måte å øke statusen til slik aktivitet. Selv om mange også uttrykker positive holdninger til at kulturlandskapsskjøtsel er et viktig bidrag fra landbruket, og at de er glade for anerkjennelsen av deres arbeid fra samfunnets side, ønsker de fleste at dette skal være en positiv bieffekt, ikke en «hovedproduksjon» (se surveyen *Trender i norsk landbruk*; Logstein 2010; 2012; Soliva et al 2009; Rønningen et al. 2006).

UKL er et eksempel på et virkemiddel som generelt kan omtales som «betaling for økosystemtjenester». Begrepet «økosystemtjenester», som også inkluderer kulturelle tjenester (Millenium Ecosystem Assessment, 2005), stammer fra slutten av 1970-tallet, da det ble innført for å få økt offentlig interesse for bevaring av biologisk mangfold (Westman 1977, Ehrlich & Ehrlich, 1981). Fra hovedsakelig å bli brukt som et abstrakt begrep i forsøket på å nå fram til beslutningstakere, har blant annet økonomer i etterkant videreutviklet begrepet til å få mer substans. Hensikten er å finne teknikker for å beregne pengeøkonomiske verdier på samfunnets avhengighet av økosystemene eller på kostnadene når slike tjenester går tapt, f.eks. å synliggjøre for politikere og beslutningstagerne hvordan utbygging, endring, «ødeleggelse» av naturlige økosystem for å realisere et «nyttig samfunnsformål» kan virke mot sin hensikt, selv med en ren økonomisk kost-nytte logikk (Gómez-Baggethun et al. 2010).

### Bruk av avtaler i miljøpolitikken

I norsk miljøpolitikk er det flere viktige eksempler på avtaler, særlig på forurensnings- og avfallsområdet der flere avtaler er inngått mellom Miljøverndepartementet og bransjeforeninger mv.<sup>2</sup> Andre eksempler er Skjærgårdsparken langs Sørlandskysten som er etablert gjennom avtaler med grunneierne (Taraldrud 2011), og «frivillig vern» av skog i naturvernarbeidet (Skjeggedal et al. 2010). Et av få norske eksempler på privatrettslige avtaler for å sikre miljøkvaliteter i kulturlandskapet er Svanøy bruks- og verneplan (Harvold et al. 2006).

*Rettslig sett* er avtaler av denne typen ikke uproblematisk. Avtaler om spørsmål som er eller kan være gjenstand for regulering, betegnes gjerne «forvaltningsavtaler». De vil normalt innebære forpliktelser både for det offentlige og de private parter. Utgangspunktet er gjerne at det offentlige har hjemmel og myndighet til å regulere vedkommende spørsmål i kraft av lov, eller sitter med budsjettmidler til utdeling. Det er denne myndigheten som er grunnlaget for avtalen, og som gjør vedkommende offentlige organ rettslig kompetent til å inngå den. Vi er dermed prinsipielt på det offentligrettslige og det forvaltningsrettslige området av jussen. Men samtidig gjelder at «en avtale er en avtale», og de grunnleggende rettsregler om avtaler og kontrakter er ikke offentlig rett, men et sentralt område i «privatretten» der den enkeltes

---

<sup>2</sup> Mest kjent er den såkalte NOx-avtalen om reduksjon av utslipp av nitrogenoksyder fra industrien. På avfallsområde er det flere avtaler om returordninger, blant annet for elektrisk og elektronisk avfall og emballasje, se bl.a. <http://www.klif.no/Tema/Avfall>.

handlefrihet er grunnleggende. Avtaler og avtalerett er selve kjerneelementet i «markedet» og markedsøkonomien.

Forvaltningsavtaler står altså i en mellomstilling mellom offentlig rett og privatrett, mellom forvaltningsrett og avtalerett. Dette kan lett innebære uklarheter. Påbud og forbud må holde seg innenfor rammen av vedkommende lov. Ett spørsmål er om det offentlige i stedet for å gå lovveien kan inngå en avtale for eksempel med en grunneier og dermed oppnå at denne påtar seg mer omfattende forpliktelser enn det vedkommende lov gir adgang til å pålegge?<sup>3</sup> Det er et sentralt punkt i forvaltningsretten at ethvert vedtak skal fattes etter en grundig saksbehandling – og for mange sakstyper er det gitt detaljerte saksbehandlingsregler – og med rett til å klage på vedtaket, også for andre enn den vedtaket direkte gjelder. Dette har særlig betydning for eventuelle andre interesser som måtte bli berørt av avtalen. Kommer slike regler til anvendelse når det inngås avtaler?<sup>4</sup> Det er imidlertid ikke nødvendig å gå nærmere inn på disse spørsmålene i denne artikkelen.

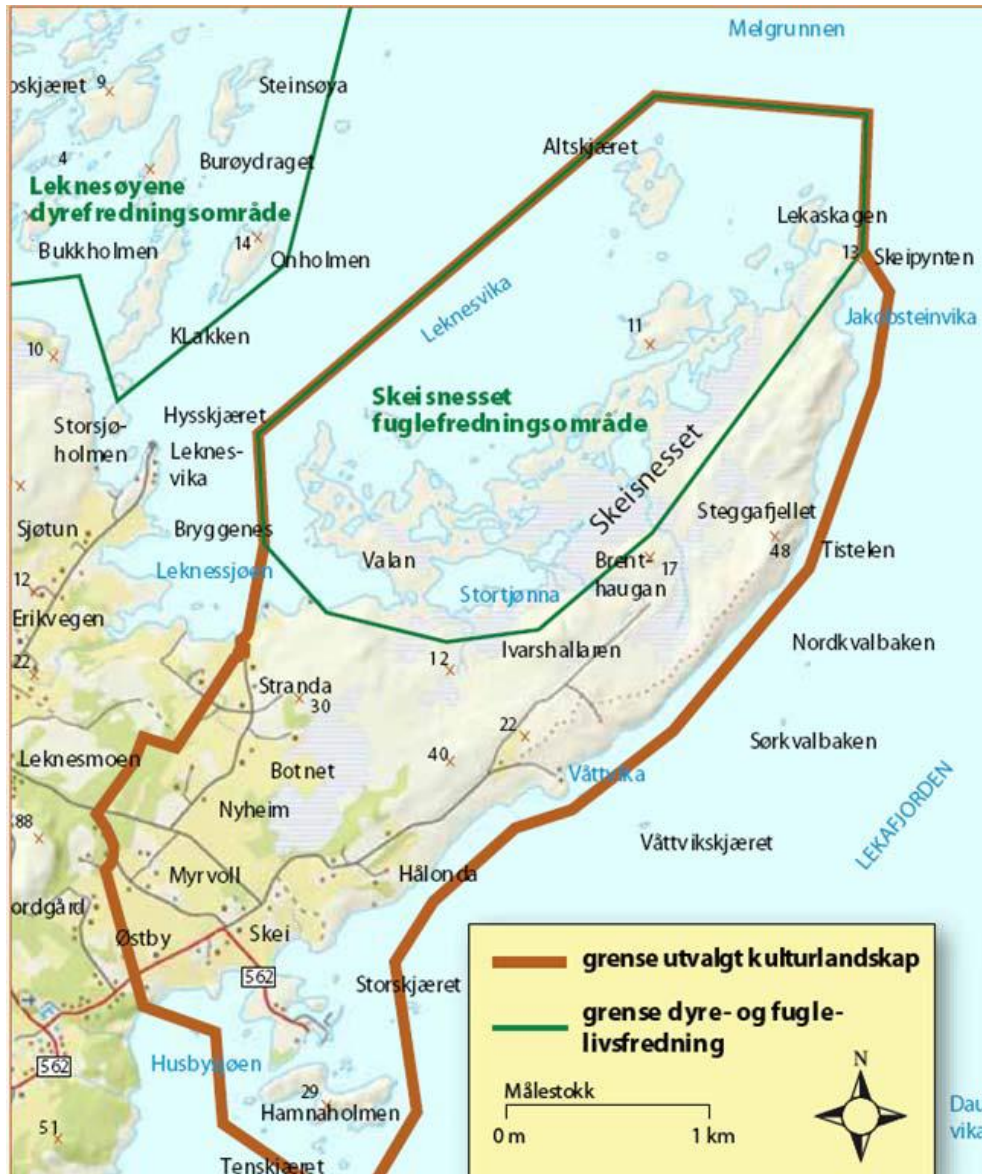
---

<sup>3</sup> Nettopp dette har for eksempel vært et springende punkt i diskusjonen om de såkalte «utbyggingsavtaler» mellom utbyggere av boligområder m.v. og vedkommende kommune, i forbindelse med arealplaner for utbygging etter plan- og bygningsloven. Rammene for utbyggingsavtaler er nå regulert i plan- og bygningslovens kapittel 17 og forskrift av 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak kapittel 18.

<sup>4</sup> Saksbehandlingen i forbindelse med avtaler om Skjærgårdsparken er analysert – og kritisert – i Karen Eg Taraldruds PhD-avhandling: «Skjærgårdsparkavtaler – rettslige spørsmål ved tilblivelsen».

## 5. Studieområdene og UKL-avtalene

### Skei utvalgte kulturlandskap, Leka i Nord-Trøndelag



Figur 1: Skei utvalgte kulturlandskap. Kilde: Fylkesmannen i Nord-Trøndelag/Statens kartverk



*Figur 2: Kystlynghei på Skeisnesset, Skei utvalgte kulturlandskap. Foto: Ann Norderhaug, Bioforsk.*

Leka er et øysamfunn i Nord-Trøndelag med grense til Nordland. I 2006 var det 33 melkebruk i aktiv drift i kommunen, som har knapt 600 innbyggere. Innbyggertallet har vært stabilt de siste årene, men andelen innbyggere over 67 år er høyt.

En meget grundig rapport som dokumenterer historikken og verneverdiene i Skei og Skeisnesset ble utarbeidet (Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, udat) som en del av prosessen før området ble endelig utvalgt. Skei utvalgte kulturlandskap (hele g.nr 16) ligger nord-øst på Leka og omfatter totalt 5200 daa. I tillegg til en del bolig- og fritidshus, er det innenfor området 12 landbrukseiendommer. Halvparten av disse er basert på melkeproduksjon, Ett bruk har startet opp med ammekyr og ett driver med utegangersau (villsau). De resterende driver med grovfôrproduksjon for salg eller bortleie av arealer for produksjon av fôr. Ett bruk dyrker korn og poteter.

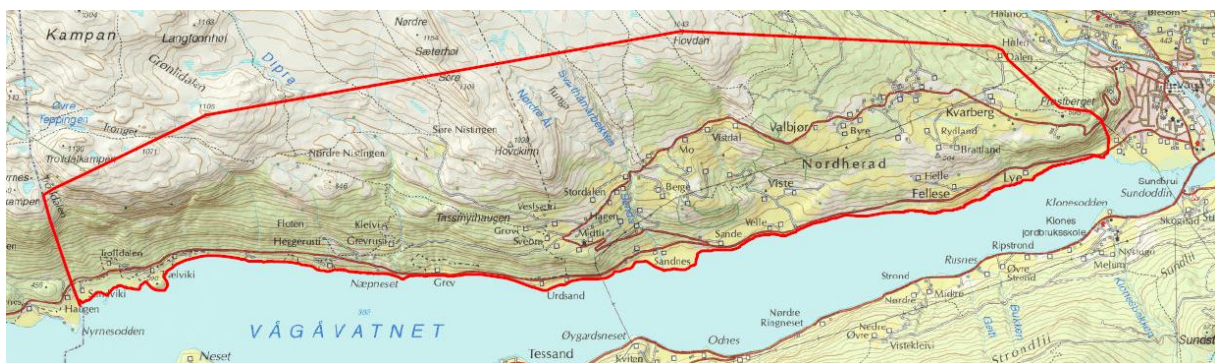
Skeisnesset er dominert av de 2500 daa med kystlynghei som har blitt brukt som fellesbeite for storfe og sau i mange hundre år. Vegetasjonen har en sammensetning som er typisk for de nordlige heiene. Området har flere vegetasjonstyper med svært høy verdi, rødlistearter og viktige karplanter og ca. 24 rødlista og truede fuglearter er også registrert. De vestlige delene av Skeisnesset er vernet som fuglefredningsområde.

Kystlynghei er en av våre eldste kulturmarkstyper. Moderniseringen av landbruket på 1900-tallet har ført til at kystlynghei har gått sterkt tilbake og nå er klassifisert som

sterkt truet (Lindgaard & Henriksen 2011). Hvis lynghei skal bevares, må den skjottes på tradisjonell måte. Også strandengene er avhengig av beite for å opprettholdes som attraktivt habitat for fugl. Skeisnessets verneverdi har blitt framhevet i flere sammenhenger bl.a. i sammenheng med havstrandregistreringene i Trøndelag i 1980-årene. Både de naturvitenskapelige og arkeologiske verdiene ble understreket (Kristiansen 1988).

På Skeisnesset er det mange freda kulturminner med steinalderboplasser, mange gravrøyser og en middelaldertuft. Herlaugshaugen, Norges nest største gravhaug fra vikingtida, ble trukket frem som et sentralt kulturminne i rapporten «Utvalgte kulturlandskap i jordbruket» (SLF et al. 2007). Både Herlaugshaugen og garden Skei er omtalt i Snorres Saga. Området blir betraktet som sentralt ettersom det har en sterk identitets- og symbolverdi. Den varierte bosetningen fra 1700-tallet fram til i dag er et særtrekk som ble trukket fram. De kulturhistoriske og biologiske verdiene på Skeisnesset er formet av langvarig og kontinuerlig bruk, mens moderne landbruk i relativt liten grad har påvirket landskapet. Bare visse deler av området er preget av nedbygging og terrenginngrep. Derimot har bruksnedlegging og fraflytting, samt mindre og mer ensidig beiting medført betydelig gjengroing. En kultursti ble etablert i 1994, deler av området var omfattet av Områdetiltak for kulturlandskap fra 1999, og en skjøtselsplan ble utarbeidet i 2000. I begynnelsen av 2000-tallet ble det også gjennomført skjøtselskurs, startet opp med villsau, og både kommunalt ansatte og ildsjeler deltok på studieturer. Det var m.a.o. en betydelig interesse lokalt for å ta tak i området.

### Nordherad utvalgte kulturlandskap, Vågå i Oppland



Figur 3: Nordherad utvalgte kulturlandskap. Kilde: Fylkesmannen i Oppland/Statens kartverk.



*Figur 4: Rydding av einer er et viktig skjøtselstiltak i Nordherad. Foto: Katrina Rønningen, Bygdeforskning.*

Nordherad er et aktivt jordbruksområde i den sørvendte lia på nordsida av Vågåvatnet vest for Vågåmo. Områdetypen beskrives som dalgrend, og består av gårdslandskap med dyrket mark, kulturenger, tette gårdstun, naturbeitemark samt skog og seterlandskap (Styringsgruppa for Nordherad som utvalgt kulturlandskap, 2010). Området er på totalt 14 000 dekar. Det er 49 landbrukseiendommer med ca. 5000 daa jordbruksareal i området, og 32 av disse er i selvstendig drift, de fleste med husdyr. De fleste gårdene har beitende husdyr.

Nordherads kulturlandskap er i større grad enn Skeisnesset en blanding av inn- og utmark og her finnes et stort mangfold av ekstensiv og biologisk rik kulturmark. De beitebetingete kulturmarkene spiller den viktigste rollen for det biologiske mangfoldet (Larsen 2007). Naturbeitemarkene dekker store arealer og består av ulike utforminger av tørreng, bl.a. kontinental tørreng som er knyttet til Gudbrandsdalen, men også av friskere engtyper. Det svært nedbørfattige klimaet og den næringsrike, kalkholdige berggrunnen gir grunnlag for en artsrik «steppevegetasjon». Særlig forekomstene av sjeldne lavararter er unik og er med på å gi området internasjonal status i biologisk sammenheng. Det er kartfesta 80 lokaliteter med spesielle

naturverdier, først og fremst ugjødsla beitemark. Til sammen 70 rødlistearter av lav, sopp, planter og dyr er registrert. Både beiteområdene og lauvskogene er viktige leveområder for rødlista fugler (Larsen 2007). I seterområdet Søndre Nistingen kan man også finne fine naturbeitemarker, men de er ikke fullt så artsrike (Larsen 2007). Det finnes to naturreservater innenfor kulturlandskapsområdet; Vistehorten og Sandehorten, som skal sikre naturtypen tørre kalkfurskoger. De inneholder også gammel, artsrik kulturmark (Bjørndalen & Brandrud 1989). «Riktig» skjøtsel av området er avgjørende om de naturfaglige verneverdiene skal bevares for fremtiden.

Rapporten fra kulturminneavdelingen i Oppland (2004) ble et viktig grunnlagsmateriale for det endelige valget av Nordherad som Utvalgt kulturlandskap. Her ble områdets rike tilfang av fredete bygninger trukket fram, men også stedsnavn som kunne spores tilbake til middelalderen ble vektlagt. Store, karakteristiske tømmerbygninger dominerer landskapsbildet. Det er også tatt vare på mange mindre uthus med ulike funksjoner – eldhuset, tørrstugua, smiua m.fl. er kjente nevninger i bygda. Bygningene er stort sett samla i tette gardstun. Nordherad har Norges tettste samling av freda landbruksbygninger, totalt 38 hus fordelt på seks gardstun. Etter at beslutningen om å velge Nordherad som UKL var fattet, har SEFRAK-registeret for området blitt oppdatert med nye foto (SEFRAK registeret skal i prinsippet omfatte alle bygninger oppført før 1900). Det har også vært gjennomført en laserskanning bl.a. for å kartlegge ukjente kulturminner. I perioden 2004-2008 var det løpende diskusjoner rundt grensesettingen for området. Det endelige området ble større enn først foreslått. For å illustrere forskjellene i klasse og sosial status i eldre tid ble et bratt og steinete område med små rydningsbruk og husmannsplasser inkludert, samt to mindre bruk ved Vågåvatnet nær grensa mot Lom kommune.

Kulturlandskapet i Nordherad bærer preg av lang kontinuitet i husdyrbeiting. Utnyttelsen har vært mer intensiv tidligere, med slått og beite på større arealer enn det som er tilfellet i dag. Blant annet på grunn av tørreng-karakteren skal gjengroingsprosessene ha startet seint her, sammenlignet med mange andre områder. Likevel er gjengroing også her en stor utfordring. Området har naturlig nok også tidligere fått tilført mye midler gjennom Kulturminnefondet, og ulike kulturlandskapsmidler som SMIL. Nordheradsprosjektet ble startet i 1999 for å samle innsatsen i området. Lokalt er det også lagt ned stor innsats i et turstiopplegg i området.

## 6. Organiseringen og gjennomføringen av UKL

### Overordnet ramme og styring

Det er ikke gitt en sentral forskrift om UKL, og ordningen er heller ikke knyttet til en bestemt lov eller lovbestemmelse. Bortsett fra generelle forvaltningsrettslige regler, er det dermed ingen overordnede rettslige rammer for ordningen. Til sammenligning er for eksempel «SMIL»-ordningen, tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket,

forskriftsfestet med hjemmel i jordlova.<sup>5</sup> SMIL dekker delvis det samme formålet som UKL, men er mer rettet mot enkelttiltak. UKLs målsetting er å se hele landskapet under ett. Myndighetene som skal forvalte ordningen, har følgelig stor frihet i gjennomføringen. Statens landbruksforvaltning, Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren har i fellesskap den overordnede ledelsen av UKL-prosjektet. Midlene fordeles skjønnsmessig til hvert fylke på grunnlag av forslag fra fylkesmennene.

De enkelte tiltakene og avtalene i de utvalgte kulturlandskapene må bygge på en samlet plan for hele området. Dette krever både samarbeid mellom gårdbrukerne innenfor området og en viss planlegging og organisering. Det kreves også at kommunen er positiv og støtter opp gjennom kommunal planlegging og andre formelle vedtak og bidrag. Statlige myndigheter sitter hele tiden «i førersetet» og har det siste ord, men ordningen er i høy grad basert på bidrag og samarbeid både mellom private parter og mellom private og offentlige organer.

Fylkesnivået er meget viktig i gjennomføringen av UKL. Det er gjennom kontakten mellom fylkesnivået og den enkelte grunneier eller grunneierfellesskap at UKL konkretiseres og settes ut i livet. Også på fylkesnivået er oppgavene lagt til staten, med Fylkesmannen ved Landbruksavdelingen som hovedansvarlig.

Landbruksavdelingen samarbeider – i varierende grad fra fylke til fylke - med fylkesmannens miljøvernavdeling, Statens naturoppsyn (SNO), fylkeskonservatoren i fylkeskommunen og andre relevante myndigheter.

Fylkesmannens landbruksavdeling forvalter de midlene som tildeles fylkesmannen for dette formålet fra sentralt hold. Den har bidratt og bidrar aktivt både med å få etablert det nødvendige samarbeidet lokalt, med å få fram forvaltningsplaner og årsplaner og gi råd og veiledning overfor den enkelte gårdbruker og andre berørte. Den godkjenner forvaltningsplanen for hele området og inngår formelle avtaler med den enkelte gårdbruker. Den fordeler altså både penger til deltagerne i UKL og står for kvalitetssikring av prosjektene.

### **Lokal organisering, avtaler og gjennomføring av UKL på Skei og i Nordherad**

På lokalplanet er det foruten den enkelte gårdbruker i hovedsak to aktører med oppgaver og roller innenfor UKL: kommunen og en sammenslutning av grunneierne og andre rettighetshavere i området.

Kommunen er viktig av særlig to grunner: For det første har kommunen *myndighet etter plan- og bygningsloven*, både ved at den vedtar kommuneplanen, inkludert arealdelen, og reguleringsplaner og avgjør saker om byggetillatelse. For det andre har kommunen viktige oppgaver på *landbrukssektoren*, bl.a. gjennom veiledningsrollen og ved å behandle søknader fra gårdbrukere under ordningen om støtte til miljøtiltak i landbruket (SMIL). Kommunen kan altså gjennom forskjellige virkemidler støtte opp om og supplere statens bidrag i UKL-arbeidet.

---

<sup>5</sup> Forskrift 4. februar 2004 nr. 448.



Både i Nordherad og på Skei er grunneierne gått sammen i samarbeidsorgan for det formål å samordne og få på plass en samlet plan for de tiltakene som gjennomføres.

I Nordherad fikk det allerede eksisterende Nordheradsprosjektet, ved styret, det overordnede ansvaret for de oppgavene som ikke ligger til kommunal eller statlig forvaltning. Prosjektet er organisert som en fast driftsorganisasjon og har ansvar for samordning av lokal aktivitet, mobilisering, informasjon og planlegging av tiltak. Det stimulerer deltakerne til å sette i verk tiltak og søke om midler, og gir anbefaling til fylkesmannen om fordeling av midler. Nordheradsprosjektet ble opprettet våren 1999 som et bygdemobiliseringsprosjekt for å få i gang miljø- og kulturlandskapstiltak i grenda. Høsten 2005 gikk det over fra å være et prosjekt til et permanent «lag» med egne vedtekter og styre. Den nærmere rollefordelingen mellom Nordheradsprosjektet, Vågå kommune og fylkesmannen i Oppland ble tydeliggjort i en avtale av 2. mai 2012.

På Skei var det ikke en tilsvarende organisasjon fra starten. Skeisnesset beitelag organiserer nå husdyrbrukerne og Skei Velforening er fellesorganet for alle grunneierne i UKL. Begge organene deltar sammen med kommunen, fylkesmannen, fylkeskommunen og Statens naturoppsyn i Samarbeidsgruppa for Skei UKL. Det er drøftingsorgan og har rådgivende funksjon i saker der fylkesmannen gjør vedtak, det vil si innvilgning av søknader om økonomisk støtte/tilskudd.

UKL er altså ikke forskriftsfestet, og det gjelder derfor ikke bestemte prosessuelle eller materielle rettslige rammer eller vilkår. Det er bare avtalene som direkte skaper rettigheter og plikter for partene. UKL som helhet, og det som gjøres i de enkelte områdene og på de enkelte eiendommene, anses som et «prosjekt» der myndighetene kan være pådriver for å sikre et verdifullt kulturlandskap. Staten kan spille en aktiv og offensiv rolle under fleksible rammer for å oppnå formålet med UKL-statusen. SLF (2009) har utarbeidet *en mal for avtale mellom fylkesmannen og den enkelte gårdbruker*, som med små variasjoner synes å være lagt til grunn i de to tilfellene vi har studert.

Avtalene blir inngått mellom staten ved fylkesmannen og den enkelte grunneier i UKL-området. De går ut på at gårdbrukeren/grunneieren skal gjennomføre visse tiltak mot å få et tilskudd fra staten. Avtalene framkommer gjennom en prosess og dialog mellom den enkelte gårdbruker, den lokale UKL-organisasjonen og fylkesmannen (landbruksavdelingen). Avtalene er knyttet til skjøtselsplaner for den enkelte eiendom. Alle som får flerårige tilskudd har fått utarbeidet slike planer. Den overordna forvaltningsplanen (se nedenfor) for hele UKL-området er et viktig utgangspunkt. Det er vedtatt et sett med kriterier for prioritering av investeringstiltak. Videre finnes det egne årsplaner som sier noe om arbeid med å utarbeide skjøtselsplaner og inngå skjøtselsavtaler, men ikke noe om konkret prioritering.

I Oppland inngås avtaler for fire år. Det skilles mellom avtaler om godtgjørelse for investeringstiltak og avtaler om godtgjørelser for drift og skjøtsel. I begge tilfelle er

kjernen enkel: Gårdbrukeren skal gjennomføre visse investerings- og/eller skjøtselstiltak mot godtgjørelse fra staten. Denne godtgjørelsen fra staten dekker ikke hele utgiften ved tiltaket. Det forutsettes egeninnsats og/eller bidrag fra andre kilder. I tilknytning til avtale om tilskudd til skjøtsel er dette alltid forankret i skjøtelsesplanen som redegjør for det som skal gjøres.

I motsetning til i Oppland, fastsatte Fylkesmannen i Nord-Trøndelag egne Retningslinjer for tilskudd til tiltak i Skei UKL (1. november 2010). Her er det lagt opp til at den enkelte grunneier søker om støtte. Når søknadene godkjennes, blir de omsatt til avtaler mellom fylkesmannen og gårdbrukerne. Det er 22 grunneiere i Skei UKL, og 21 har avtale om skjøtsel. Avtalene har mange likhetspunkter med avtalene i Oppland. De som har inngått avtale får en fast godtgjørelse for å ivareta et visst minstemål av løpende skjøtsel av hus og nærmeste omgivelser, dersom vilkåra i avtalen overholdes. Overholdelse stadfestes ved hjelp av en sjekklister (egenmelding fra grunneieren) som attesteres av kommunen. Det skilles her mellom avtaler om skjøtsel av landbrukseiendom og avtaler om skjøtsel av bolig/fritidseiendom som inngår i Skei UKL. De som driver jordbruk får også et årlig tilskudd per dyr eller dekar for drift som fremmer målet for området i form av løpende skjøtsel. I tillegg til kan de som har avtale, også søke om støtte til engangstiltak og investeringer som fremmer målene for det utvalgte kulturlandskapet, for eksempel restaurering av gammel kulturmark, gjerder eller restaurering av bygninger. Kommunen er førstelinje i søknadsprosessen og videresender til fylkesmannen for vedtak.

Avtalene for Skei gjelder i ti (10) år fra avtaleinngåelse og kan deretter fornyes. Avtale om gjennomføring av engangstiltak har en kortere tidsperiode. Dersom vesentlige endringer i forutsetningene inntreffer, kan avtalen endres eller avsluttes, og begge parter kan ta initiativ til revisjon av avtalen. Ved vesentlig mislighold kan avtalen heves og tilskudd kreves tilbakebetalt. Partene kan bli enige om at misligholdet rettes opp innen en avtalt frist. Avtalen kan sies opp med seks måneders varsel av hver av partene. Avtalepartene kan også bli enige om at avtalen skal opphøre. Staten kan bare si opp avtalen hvis det foreligger mulighet for å kreve revisjon.

## **7. Hva er oppnådd så langt i UKL-områdene?**

### **Miljøkvaliteter**

UKL-modellen har formelt fungert i mindre enn fire år, og operativt i studieområdene enda kortere. Likevel er det allerede en serie av oppnådde resultater å vise til. Det er gjort ny og utvidet kartlegging som ledd i UKL-arbeidet, og det er oppdaget nye arkeologiske kulturminner på Skei og Skeisnesset. Også i Nordherad har det vært lagt ned ekstra innsats i UKL-perioden for å få fylt hullene som ble påpekt i den tidligere kunnskapsbasen. Eksempler er oppdatering av SEFRAK-registreringene, kartlegging av hvilke nyere bygninger som har behov for rehabilitering utover normalt

vedlikehold, laserskanning som basis for detaljerte kart omkring kulturminner mm.

I forhold til den litt snevre tolkingen av kulturmiljø i klassisk kulturminnevern, er forståelsen i studieområdene utvidet. Det ble trukket inn solid lokalhistorisk kompetanse allerede ved utarbeidelse av forvaltningsplanen for Skei og Skeisneset. Det har bidratt til at det tidlig ble anlagt et bredt kulturmiljøperspektiv, som bl.a. inkluderte en rekke kulturhistoriske spor fra nyere tid, som sikret at for eksempel stedets husmannsplasser fikk bred omtale. I Nordherad har det vært arbeidet med å få utvidet grensen for det opprinnelige UKL-området vestover for å inkludere de tungdrevne småplassene. Lokalt har man vært enig om å bevare verdifulle, helhetlige miljøer; det kan da dreie seg om både gardstun, bygninger i et landskapsrom og setermiljøene. Det har dessuten vært argumentert for at enkelte bygninger fra etter 1900 også kan anses som bevaringsverdige, enten ut fra egenverdien eller fordi de kan utgjøre en vesentlig del av et helhetlig miljø. Aktuell bruksverdi i næringsvirksomhet, allmenn tilgjengelighet og spesiell verdi for dokumentasjon av bygningsteknikk e.l. har også blitt vektlagt. Forståelsen for at helhetlige miljøer ikke bare innebærer sammenhenger mellom ulike kulturminner, men også mellom landskapet, kulturmarkene og kulturminnene, har også økt.

Kunnskapen om de naturfaglige verneverdiene har økt gjennom supplerende kartlegging, utarbeidelse av skjøtelsplaner og restaureringsforsøk i samarbeid med forskere fra bl.a. SNO, Miljøfaglig utredning, Universitetet i Oslo og NINA. Gjennom at man har søkt faglig støtte for å få laget kunnskapsbaserte skjøtelsplaner har man sikret faglig kvalitet på skjøtels tiltakene i kulturmarkene. I Nordherad følger man også opp noen restaureringstiltak med overvåking. En "biologisk evaluering" av skjøtels tiltakene i de to UKL-områdene kan imidlertid ikke gjøres før om noen år, fordi det tar tid før effekten av restaurerings- og skjøtels tiltak på vegetasjonen blir merkbar og kan registreres.

.

Lokal kunnskap om kulturlandskaps- og kulturminneverdiene i kommunene har også kommet styrket ut gjennom avholdte kurs. I Leka kommune er det holdt kurs i skjøtsel av lynchhei, skjøtsel av kulturminner, bygningsrestaurering, tørrmuringskurs og restaurering av steingarder, kurs i nedtaking av naust med tanke på gjenoppbygging, kurs i dyrehold og beitebruk. Et annet viktig kompetansebyggende tiltak i Leka kommune er konkret bistand i utarbeidelse av søknader for ivaretagelse av kulturminner.

Også i Nordherad er det holdt kurs og gitt konkret bistand til utarbeidelse av skjøtelsplaner og kulturminnerestaurering. To av de tre søknadene fra grunneierne som hadde fått hjelp i søknadsprosessen, fikk tilskudd fra Norsk kulturminnefond. Bruk av bygningsveileder i slikt arbeid har vært sett som ønskelig og nå brukes bygningsvernrådgivertjenesten i Gudbrandsdalsmuseene aktivt i vurderingen av tilstand på fredete/verneverdige bygninger der eier hadde meldt inn behov for tiltak.

Hovedsatsingen i Nordherad har i den første perioden vært rettet mot bygningstiltak, mens skjøtsel av kulturmarker kom seinere i gang. Grunnen er trolig at det var lettere å få laget faglig funderte restaureringsplaner for bygningene enn for kulturmerkene. En kulturmark er også på mange måter mer krevende å skjøtte enn en bygning. En bygningsrestaurering er vanligvis et engangstiltak der resultatet vil være synlig i mange år, mens skjøtsel av kulturmarker krever innsats hvert år. Ved starten av 2011 hadde 18 grunneiere fått tilbud om tilskudd til bygningstiltak og/ eller skjøtselstiltak. Til grunn for støtten lå solide tilstandsrapporter hvor konkretisering av tiltakstype og samlet kostnadsoverslag var spesifisert, og støtten har gått til diverse restaureringstiltak (stue, flere stabbur, eldhus, fjøs, låve mm). Når det gjelder landskapstiltak har en prioritert opprusting av tradisjonelle tregjerder, steingjerder-/murer, stier/veifar, samt skjøtsel og rydding. I 2012 ble det inngått avtaler med ytterligere 10 grunneiere om skjøtsel av kulturmark. Totalt 17 grunneiere hadde da fått utarbeidet skjøtelsplaner og inngått fireårige avtaler om skjøtsel. Disse grunneierne disponerer 54 % av den dyrka marka og 71 % av beitemarka. Man utarbeider hvert år en handlings- og aktivitetsplan som også omfatter en del fellestiltak. For Skei UKL ble det utarbeidet en ny "biologisk" restaurerings- og skjøtelsplan i 2011-2012 (Flynn et al. 2012). Den omfatter også spesielle skjøtelsplaner for to slåttemarker (bl.a. Herlaugshaugen) og en hagemark, samt kartlegging og plan for bekjempelse av fremmede arter. I tillegg har alle de berørte brukene miljøplan trinn 2. Beitet på Skeisnesset styres av beitelaget og der det beiter både storfe og villsau på tradisjonell måte.

Til tross for at man nå har satt i gang omfattende ryddings- og skjøtselstiltak i begge UKL-områdene, og mye er oppnådd, er gjengroing fortsatt en utfordring. Dette er et generelt problem ved skjøtsel av kulturlandskap, først og fremst fordi den samlede utnyttelsen av kulturmerkens ressurser til ved, emnevirke, slått etc. i tillegg til beite, er sterkt redusert eller har opphørt, men også fordi det samlede beitetrykket ofte er lavere og mindre variert enn i tidligere tider. Det er derfor en krevende oppgave å motvirke gjengroing og bevare helheten i disse områdene. Forutsetningene er imidlertid bedre for å lykkes i UKL-områder fordi man har en helhetlig tilnærming til forvaltningen av kulturlandskapet og fordi man gjør en felles innsats.

Grunneierne har begrenset med tid og ressurser til ekstraordinære tiltak som rydding, gjerdning og restaurering av gamle bygninger. Det er eksempler på at manglende evne til å gjennomføre tiltak som det var avsatt midler til, som for eksempel restaurering av bygninger der eierne skulle ta en vesentlig del av kostnaden selv, og der avtalte midler følgelig ikke kunne utbetales eller måtte trekkes tilbake. Arbeid av denne typen forutsetter stor motivasjon, pågangsvilje og eget økonomisk og arbeidsmessig bidrag..

## Sosiokulturelle, økonomiske og landbrukspolitiske faktorer

I de to studieområdene er målsetningen med å etablere et organisatorisk rammeverk langt på vei oppnådd, og det er i stor utstrekning tilpasset lokale forhold. Det som særmerker UKL er den forholdvis store fleksibiliteten og variasjonen i måten ordningen organiseres på, ikke minst gjennom en stor grad av delegering av ansvar og lokale tilpasninger. Det faktum at fylkene fikk i oppdrag å peke ut ett *Utvalgt kulturlandskap*, har trolig vært viktig for lokalt og regionalt engasjement og forankring. I begge de studerte områdene var lokale aktører betydelig involvert i arbeidet med dokumentasjon med tanke på utvelgelse, men også i selve implementeringen..

Prosessen som er beskrevet ovenfor, betinger at man kommer videre fra en oppstartsfase bygget på ildsjelers engasjement og innsats til en driftsfase med en organisasjonsform som er robust. Det siste er også viktig med tanke på lokal legitimitet. Både på Leka og i Nordherad oppfattet enkelte ordningen til å begynne med som en arena for lokale ildsjeler med mange roller eller «hatter». Dette er personer som tar initiativ og ansvar, og får gjennom aktivitet og prosjekter. De negative reaksjonene som har vært kan skyldes en kombinasjon av manglende kunnskap eller informasjon, personlige eller lokale motsetninger, men også mer dyptgående oppfatninger om hva landbruk og bygdelandskapet skal være (se Øian & Rønningen, 2013). Videre er det en betydelig slitasje på ildsjeler. UKL-ordningen er som nevnt basert på frivillighet og oppslutning blant grunneierne i området.

De innledende fasene var preget av skepsis og dels motstand blant enkelte grunneiere og andre berørte. Årsakene til dette er flere. For det første ble UKL av mange assosiert med konvensjonelle vernetiltak. Det setter ofte begrensninger på driftsmuligheter (eller blir oppfattet slik) og forbindes gjerne med inngripen i grunneiers egen bestemmelsesrett. Kulturlandskapstiltak oppfattes lett som vernetiltak, og siden UKL på Leka og i Nordherad også omfatter vernede områder, kunne grenseoppgangen framstå som uklar. Holdningene har imidlertid endret seg etter hvert som det har blitt klart for flere at UKL gir muligheter for vedlikehold av eiendommen og bygningsmassen, og også kan gi muligheter knyttet til en utvikling av inntektsgrunnlaget. De fleste grunneierne i disse UKL-områdene har i dag har valgt å inngå avtaler om skjøtsel og/eller restaureringsoppgaver.

En annen årsak til at en del var avventende i den første fasen, kan være forskjeller i forutsetninger når det gjelder deltakelse. Gårdsdriften og mulighetene for å avse tid og ressurser med tanke på avtaler om skjøtsel påvirkes av størrelse på gården, i hvilken grad man i tillegg er involvert i annet inntekstinnbringende arbeid, familiemedlemmers deltakelse i gårdsdriften, eventuelt ansatte etc. En hovedutfordring, og særlig på Leka, er at mange gårdbrukere nærmer seg pensjonsalder og utsiktene til at noen vil videreføre driften er dårlige for flere. Flere informanter håpet derfor at UKL kunne bedre mulighetene for fortsatt drift og rekruttering til jordbruket. I tillegg vektlegges det at landskapspleien vil gjøre bygdene

mer attraktive, med tanke på å opprettholde bosetningen og utvikle alternative inntektsmuligheter.

Forskjellige varianter av mangesysleri har alltid satt sitt preg på norsk landbruk, samtidig som bonden som heltids matprodusent var det politiske idealet i etterkrigstida. Presset som landbruket har opplevd de siste tiårene har stimulert mangesysleriet, men i andre former enn tidligere. Det er næringsutvikling basert på estetiske og opplevelsesmessige aspekter ved landbruks- og bygdelandskapet gjennom (nisje-)produksjon av lokal mat, grønn omsorg og reiselivstilbud med utgangspunkt i gårdens ressurser. Vi ser både i Nordherad og på Leka at tilskuddsordninger rettet mot kulturlandskapet i første rekke har tiltalt de som fra før har interesse for kulturarv, bygningsvern, reiseliv og lokalmat, og som ser muligheter for å utnytte dette til å skape alternative inntektskilder, men det er også en smitteeffekt som fører til at flere ser dette som aktuelt.

Blant de intervjuede gårdbrukerne er det et ganske markant skille mellom de som har en «produktivistisk» innstilling til driften og de som betrakter egen landbruksvirksomhet mer som en livsform. I det første tilfellet er man primært opptatt av i hvilken grad en skjøtselsavtale er regningsssvarende og hvordan den mest effektivt kunne gjennomføres, f.eks. ved hjelp av innleid arbeidskraft. I det andre tilfellet er utgangspunktet i større grad idealistisk, ofte i kombinasjon med personlige interesser og identifikasjon med bygdelandskapet. Disse informantene knytter formålet med ordningen i stor utstrekning til det landskapet og bygdefelleskapet som gårdsdriften sees som en del av, som en videreføring av tradisjonelle drifts-, samarbeids- og solidaritetsformer. Måten ulike gårdbrukere nærmer seg skjøtsels- og restaureringsprosjekter ser ut til å avspeile denne typen skillelinjer. Enkelte er mest opptatt av lønnsomhetsaspektet ved skjøtselsavtalene og stiller derfor gjerne spørsmål om beitebruk vil kunne bære seg rent driftsøkonomisk. Andre har en mer idealistisk tilnærming. F.eks. kan en avtale om rydding av einer på gammel beiteland forstås som et bidrag til skjøtsel av bygdelandskapet som helhet, og styrking av estetiske og identitetsmessige verdier. I det siste tilfellet blir arbeidsinnsatsen gjerne forstått som noe personlig, i den forstand at man helst ser at arbeidet ikke blir utført av innleid arbeidskraft.

Selv om vi bare bygger på en ganske kort studieperiode vil vi konkludere med at UKL-arbeidet har lyktes i å forene krefter og å dempe interessekonflikter. Det store flertallet av grunneiere ser seg i dag tjent med å få del i UKL-midlene og erfarer at ordningen kan representere et reelt bidrag til å ta vare på areal og bygninger en ellers ikke hadde hatt muligheter til, og også til å videreutvikle driften.

Det sentrale UKL-sekretariatet oppfordrer de utvalgte områdene til å samordne UKL med andre lignende virkemidler som SMIL og kulturfondmidler. Dette har også vært en viktig strategi i både Nordherad og Leka. Samtidig er det oppmerksomhet rundt betydningen av at disse midlene ikke bare kanaliseres til UKL-områdene. da dette kan være demotiverende for andre gårdbrukere og grender i kommunen når det

gjelder verne-, vedlikeholds- og skjøtselstiltak..

Det er Nordherad som har de største bygningsverdiene, mens bygningsmassen er mindre framhevet på Leka. I Nordherad er interessen for vedlikehold av gamle bygninger generelt svært stor, og det er høy bevissthet om bygningsvern og om den nasjonale posisjonen grenda og regionen har i denne sammenhengen.

Skjøtelsavtalene varierer i omfang med tanke på arbeid og investeringer. Det kan f.eks. dreie seg om rydding av einer som grunneieren står for selv. I andre tilfeller vil det kunne dreie seg om at deler av gårdsdriften legges om, f.eks. ved at arealer kultiveres på andre måter enn tidligere og at beiteland restaureres og reetableres. Et godt samarbeid om beitedyr og gjerdehold kan være helt sentralt her, også med tanke på å unngå konflikter som kan berøre både juridiske, økonomiske og sosiale forhold i bygdesamfunnene.

### UKL i rettslig lys

Når UKL skal vurderes i et rettslig lys, må det innledningsvis slås fast at ordningen verken er lovfestet eller regulert gjennom en sentral forskrift. Her skiller ordningen seg helt vesentlig fra landskapsvern som skjer med hjemmel i naturmangfoldloven, eller vern gjennom fredning av kulturminner og kulturmiljøer etter kulturminneloven. Den skiller seg også fra det som gjelder for sammenlignbare støtteordninger i landbruket. Ordningen er definert og lagt opp som et prosjekt, der frivillighet, samarbeid og individuelle avtaler mellom myndigheter og grunneiere er sentralt. Avtalene innebærer økonomisk støtte for å gjennomføre bestemte tiltak og virksomheter. Selve avtalen erstatter lovhjemmel som grunnlag for å pålegge deltagerne oppgaver. Rettslig sett kan det neppe reises innvendinger mot denne fremgangsmåten. Avtaler innenfor UKL-ordningen dreier seg jo om ganske enkle avtaletemaer og -forhold. Byrdene som pålegges, er begrenset og kompenseres med økonomisk støtte, og avtalene medfører ikke ulemper eller belastninger for utenforstående.

Når ordningen ikke er lov- eller forskriftsfestet, har myndighetene som forvalter den, stor frihet og fleksibilitet i gjennomføringen innenfor de politiske rammer som er trukket opp gjennom stortingsbehandling. Dette fremheves av mange som en fordel. Opplegget kan tilpasses forholdene i det enkelte fylket og i de forskjellige områdene. Det er en svakhet at statusen som UKL og de lokalt utarbeidede forvaltningsplanene ikke har klare rettsvirkninger. Etableringen av et UKL medfører ikke rettigheter eller plikter for de private partene eller for andre myndigheter enn de som deltar i ordningen. Dermed er det vernet som søkes oppnådd gjennom UKL avhengig av at både kommunen og forskjellige statlige myndigheter respekterer det og følger opp i sine respektive planer og ved behandlingen av enkeltsaker (Bugge 2013). UKL står altså ikke på egne bein, men er avhengig av at lover på forskjellige sektorer anvendes på en støttende måte. Dermed er det også usikkerhet om fremtiden.

En gjennomgang av den lovgivningen som er mest aktuell for vern av verdifulle kulturlandskap, viser at vi langt på vei har de juridiske redskaper som trengs (Bugge 2013). Områdevern etter naturmangfoldloven kan også inkludere kulturverdier og kulturminner, og særlig ligger vern av et område som landskapsvernområde nært opp til det som søkes oppnådd gjennom UKL. Verdiene sikres da gjennom verneforskriften for området, supplert med en forvaltningsplan og eventuelt skjøtselsplan, som loven legger opp til. Om nødvendig kan vern etter naturmangfoldloven kombineres bl.a. med fredning av kulturminner og kulturmiljø etter kulturminneloven. Også den kommunale arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven gir muligheter.

Det er imidlertid et hovedpunkt at disse lovene stort sett bare gir myndighetene hjemmel til å regulere - begrense eller forby - virksomhet som kan medføre inngrep i eller forringelse av kulturlandskapet. Det er meget begrenset hjemmel til å pålegge grunneiere og andre rettighetshaver aktive tiltak for å fremme eller styrke verneverdiene i området, slik som bestemte driftsformer, rydding og annen skjøtsel, restaurering av bygninger mv. Dels er det også skranker for hva den enkelte grunneier selv kan foreta seg, uten tillatelse fra vernemyndighetene.

Slik aktiv skjøtsel som ofte er nødvendig for å opprettholde eller få frem verdiene i et kulturlandskap, er derfor i realiteten avhengig av bidrag og innsats fra det offentlige og avtaler mellom myndigheten og grunneierne. De nevnte lovene legger da også til dels uttrykkelig opp til dette. Slike avtaler vil naturligvis ofte ha økonomisk tilskudd eller kompensasjon som et vesentlig element, som nettopp er kjernen i UKL-ordningen, rettslig sett. Slik sett kunne en konklusjon her være at UKL-ordningen er unødvendig, fordi vi har de nødvendige hjemler i lovgivningen til å sikre verdifulle kulturlandskap, som også forutsetter offentlig innsats og/eller avtaler om aktive tiltak og økonomisk støtte til de som sitter på eiendommene. På den måten vil de aktuelle tiltakene også kunne tilpasses forholdene i det enkelte området og på den enkelte eiendom. Og ved bruk av lovgivningen vil også verneverdiene få et langt sterkere og varig rettslig vern.

Men som denne undersøkelsen viser, representerer UKL-ordningen på flere måter en «tilleggsverdi» i forhold til ordinær lovgivning og andre verneformer og støtteordninger. Den økonomiske støtteordningen og avtalene om dette er her et helt sentralt og motiverende element. Ved at den ikke er hjemlet i en bestemt lov kan den lettere oppfattes og drives som en «sektornøytral» ordning i spenningsfeltet mellom et begrensende vern og ønsket om aktiv næringsvirksomhet. At samordningsoppgavene er lagt til landbruksmyndighetene, kan nok også ha en positiv «psykologisk» betydning for gårdbrukerne som er med. Og den representerer en mykere og mer fleksibel form for vern enn det som oppnås gjennom formelle vernevedtak, der forvaltningen lett vil kunne oppfattes – med rette eller urette - som stiv, byråkratisk og «ovenfra-og-nedad». Som denne undersøkelsen viser, har både arbeidet med etablering av UKL-områdene og forvaltningsplanene og avtalene



mellom staten og den enkelte grunneiere utløst betydelig engasjement og innsats. Grunneiernes positive innstilling og oppslutning er hele tiden en forutsetning for å lykkes.

## 8. Oppsummering og konklusjon

Her bringer vi de tre faglige tilnærmingene sammen til en diskuterende oppsummering og konklusjon knyttet til spørsmålene om miljøkvaliteter, sosiokulturelle prosesser og rettslige sider med UKL som eksempel på «grønt partnerskap». Vi fokuserer særlig på graden av (foreløpig) suksess med UKL i studieområdene, hvor godt virkemiddel UKL er, og ikke minst: Kunne UKL like gjerne vært erstattet med andre virkemidler?

Når det gjelder sikring av miljøkvaliteter er erfaringene så langt at UKL-modellen er egnet for å fremme en «helhetsbevaring». Dermed kan vi slutte at den er en hensiktsmessig modell for å fremme integrert skjøtsel av biodiversitet og kulturminner og kulturmiljø innen landbruksmiljøer. De to områdene som har vært inkludert i undersøkelsen er delvis svært ulike og har gått inn i UKL med ulike forutsetninger. Modellen har imidlertid vist seg svært fleksibel og ser ut til å egne seg i begge områdene, takket være vektleggingen av god lokal tilpasning. UKL kan også betraktes ut fra et *Utpøkt* til *Tilegnet*-perspektiv. Modellen har tatt utgangspunkt i et felles verdisett som praktiseres innenfor offentlig natur- og kulturminneforvaltningen på nasjonalt nivå. Gjennom prosessene lokalt har planene lyktes med å få sterkere lokal karakter. Forhandlinger og utvidelser av hva som skal inkluderes og forstås som kulturminner, kulturmark og kulturlandskapskvaliteter foregår lokalt og ser ut til å ha forankret planene bedre.

Sammenlignet med områdevern etter vernelover, f.eks. Naturmangfoldloven, gir modellen mulighet for en mer helhetlig tilnærming. UKL ser ut til å lykkes i å samordne tiltak innenfor biodiversitet og kulturminner og kulturmiljø som må betraktes under ett for å oppnå ønsket effekt (SLF 2010). Langsiktigheten i avtalene og skjøtselen er selvsagt et springende punkt. En er avhengig av politisk vilje til varig finansiering, godt forvaltningsmessig og tverrsektorielt samarbeid lokalt og regionalt, og ikke minst lokal vilje til stadig å «være utvalgt». Sett fra de deltakende grunneiernes side er UKL gjennomgående vurdert positivt. I de innledende fasene var det riktig nok en del uttalt motstand og skepsis ovenfor UKL blant noen berørte. Holdningen har endret seg når man har innsett at UKL dreier seg om muligheter gjennom delvis omlegging av gårdsdrift i stedet for innskrenkninger av den. Kunnskapen og refleksjonen omkring hensikten med UKL og de virkemidler som ordningen kan tilby har modnet over tid. Dette er hovedgrunnen til at andre gårdbrukere i stor utstrekning har kommet med etter hvert, slik studien av Skei og Nordherad viser.

Rettslig sett kunne en konklusjon være at UKL-ordningen er unødvendig, fordi det finnes nødvendige hjemler i lovgivningen til å sikre verdifulle kulturlandskap, som

også forutsetter offentlig innsats og/eller avtaler om aktive tiltak og økonomisk støtte til de som sitter på eiendommene. Men UKL-ordningen ser ut til å gi noe mer enn det «lovfestet vern» sannsynligvis ville gitt, og dette ekstra blir belyst gjennom de omtalte miljøfaglige og sosiale fagtemaene. Den økonomiske støtteordningen og avtalene om dette er her et helt sentralt miljømessig element, og som også ser ut til å virke psykososialt motiverende på bøndene og andre aktører. UKL representerer en mykere og mer fleksibel form for vern enn det som oppnås gjennom formelle vernevedtak, der forvaltningen lett vil kunne oppfattes som toppstyrt og kanskje myndighetsfrarøvende – sett fra bondens side. Som denne undersøkelsen viser, har både arbeidet med etablering av UKL-områdene og forvaltningsplanene og avtalene mellom staten og den enkelte grunneiere utløst betydelig lokalt engasjement og innsats.

Vi vil konkludere med at det helhetsgrepet som tas, og oppmerksomheten ved det å være "utvalgt" er avgjørende. Men UKL-ordningen er sårbar. I et rent rettslig lys ser den et svakt virkemiddel, og et element i et større bilde. UKL står ikke «på egne bein». Den er avhengig av at kommune og stat kontinuerlig gir bevilgninger og treffer formelle vedtak som støtter opp. Hvorvidt verdiene sikres, er i realiteten avhengig av at den ordinære lovgivningen anvendes på en slik måte at dette oppnås, både av kommunen i arealplanleggingen og byggesaksbehandlingen og av statlige sektormyndigheter i deres planlegging, konsesjonsbehandling mv. Mangel på rettslig forankring og formalisering sentralt skaper også usikkerhet om ordningens framtid. Status som UKL gjelder i realiteten bare så lenge det kommer penger til dette formålet. Det er ikke snakk om en varig forpliktelse fra statens side. Her skiller UKL seg vesentlig fra formelt vern etter naturmangfoldloven og kulturminneloven, og delvis også fra planer etter plan- og bygningsloven.

De lokale intervjuene demonstrerer også en annen og overordnet utfordring for UKL-prosjektet og de aktuelle kulturlandskapene: Klarer en å sikre drift av eiendommene og arealene framover? En hovedutfordring er knyttet til rekrutteringen til denne typen landbruksdrift og landskapskjøtsel som bevaring av landskapskvalitetene er avhengige av.

## Takksgelser

Vi takker Erik Stenvik, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Stig Horsberg, Fylkesmannen i Oppland for gjennomlesing og kommentering av beskrivende tekst om Skei og Nordherad. Videre vil vi takke alle informanter som velvillig har latt seg intervjuet og andre UKL-involverte som har gitt oss informasjon. Vi vil også takke NFR, program Miljø2015, for finansiering av forskningsprosjektet som denne artikkelen rapporterer fra.

## Referanser

Alden, H.R. & Schroeder, R.L. 1998. Strategies for Sustaining Effective conservation

Partnerships. *Natural Areas Journal* 18:237-241.

Balmford, A. & Cowling, R.M. 2006. Fusion or Failure? The Future of Conservation Biology. *Conservation Biology* 20: 692-695.

Brechin, S.R., Wilshusen, P.R., Fortwangler, C.L. & West, P.C. 2002. Beyond the SquareWheel: Toward a More Comprehensive Understanding of Biodiversity Conservation as Social and Political Process. *Society and Natural Resources* 15:41-64.

Bugge, H.C. 2013. Vern av verdifulle kulturlandskap: Har vi de rettslige redskapene som trengs? «Utvalgte kulturlandskap i jordbruket» i rettslig lys. *Utmark* (1), [www.utmark.org](http://www.utmark.org).

Burton, R., Kuczera, C. & Schwarz, G. 2008: Exploring farmers' cultural resistance to voluntary agri-environmental schemes. *Sociologia Ruralis*, 48/1: 16-37

Christensen, A. L., 2002. *Det norske landskapet. Om landskap og landskapsforståelse i kulturhistorisk perspektiv*. Oslo: Pax forlag AS. 352 s. Clemetsen, M. 2010. Landskapsanalyse for Skei og Skeisnesset i Leka kommune. Et ansjonalt utvalgt kulturlandskap. Rapport 08\_2010. Aurland Naturverkstad.

Cook, B. & Kathari, U. (red.) 2001. *Participation: The New Tyranny?* Zed Books. London

Daugstad, K., Rønningen, K. & Skar, B. 2006. Agriculture as an upholder of cultural heritage? Conceptualisations and value judgements – A Norwegian perspective in international context. *Journal of Rural Studies* 22: 67-81

Direktoratet for naturforvaltning (DN) 1994. *Verdifulle kulturlandskap i Norge. Mer enn bare landskap. Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap*. Del 4. Sluttrapport fra det sentrale utvalget.

EGPA/IIAS, 2012. European group for Public Administration. <http://egpa-conference2012.org>. Nedlastet 01.12.2012

Ehrlich, P.R. & Ehrlich, A.H., 1981. *Extinction: the causes and consequences of the disappearance of species*. Random House, New York

Emanuelsson, U. 2009. *Europeiska kulturlandskap. Hur människan format Europas natur*. Formas, Stockholm.

Engelien, E., Høie, H. & Steinnes, M. 2006. Bygging i strandsona. Metode og resultater. Notat 50.

Flynn, K.M., Gaarder, G., Hanssen, U. & Larsen, B. 2012. Skjøtselsplan for Skei utvalgte kulturlandskap i Leka kommune. Miljøfaglig Utredning rapport 2012-1.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (udat.). Utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Områdeplan for kandidatområdet Skei og Skeisnesset i Leka kommune. 70s

Gómez-Baggethun, E., de Groot, R., Lomas, P. L. and Montes, C., 2010. The history of

ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes. . *Ecological Economics* 69, 1209-1218.

Harvold, K., Hovik, S. og Vindenes, E. 2006. Frå statlig styring til grønt partnerskap? Privatrettslige avtaler som virkemiddel for å sikre miljø- og naturverdier. Oslo: NIBR Notat 2006: 120.

Kaltenborn, B.P. 2012. *Bruk og vern i utmarksområder. Sluttrapport*. Strategisk instituttprogram for perioden 2009-2011. – NINA Temahefte 50. 46 s.

Kristiansen, J.N. 1988. Havstrand i Trøndelag. Lokalitetsbeskrivelse og verneforslag. Økoforsk Rapp. 1988-7B.

Kull, K & Zobel, M. 1991. High species richness in an Estonian wooded meadow. *J. Veg. Sci.* 2: 711-714.

Kålås, J.A., Viken, A., Henriksen, S. & Skjelseth, S. (red.) 2010. *Norsk rødliste for arter 2010*. Artsdatabanken, Trondheim.

Larsen, B.H. 2007. Naturverdier i nasjonalt verdifulle kulturlandskap. Nordherad i Vågå kommune, Oppland. Revidert rapport etter ny rødliste, ny avgrensning og supplerende registreringer i 2007. Miljøfaglig Utredning rapport 2007 - 44.

Lindgaard, A. & Henriksen, S. (red.) 2011. *Norsk rødliste for naturtyper 2011*. Artsdatabanken, Trondheim.

Logstein, B. 2010: *Trender i norsk landbruk 2010. Frekvensrapport*. Rapport 4. Norsk senter for bygdeforskning

Logstein, B. 2012: *Trender i norsk landbruk 2012. Frekvensrapport*. Rapport 7. Norsk senter for bygdeforskning

Millenium Ecosystem Assessment 2005: Ecosystems and human well-being: current state and trends - findings of the Condition and Trends Working Group / edited by Rashid Hassan, Robert Scholes, Neville Ash. <http://www.millenniumassessment.org>

Moen, A. 1998. Nasjonal atlas for Norge. Vegetasjon. Statens kartverk, Hønefoss.

Norderhaug, A., Austad, I., Hauge, L. & Kvamme, M. (red.) 1999. Skjøtselboka for kulturlandskap og gamle, norske kulturmarker. Landbruksforlaget, Oslo.

Norderhaug, A., Hermansen, J., Bergils, L., Kurppa, S., Thorhallsdottir, A.G. & Rosef, L. 2006. NKJ-report: Maintenance of the cultural landscape as a resource for sustainable agricultural development. Bioforsk Report Vol. 1 No. 117 2006

Olsson, G.A., Rønningen, K., Hanssen, S.K. & Wehn, S. 2011. The interrelationship of biodiversity and rural viability: sustainability assessment, land use scenarios and Norwegian mountains in a European context. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 13/2: 251-284

Poitras, J. & Bowen, R.E. 2002. A Framework for Understanding Consensus-Building

Forfatters aksepterte manus av Vistad et al (2013) Grønt partnerskap i landskapsforvaltning – erfaringer fra prosjektet Utvalgte kulturlandskap i jordbruket. *Utmark 1 2013* [http://utmark.nina.no/portals/utmark/utmark\\_old/utgivelser/pub/2013-1/Vistad\\_et\\_al\\_Utmark\\_1\\_2013.html](http://utmark.nina.no/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2013-1/Vistad_et_al_Utmark_1_2013.html)

Initiation. *Negotiation Journal* 18/3: 211-232

Potter, C. & M. Tilzey. 2007. "Agricultural multifunctionality, environmental sustainability and the WTO: Resistance or accommodation to the neoliberal project for agriculture?" *Geoforum* 38/6:1290-1303

Puschmann, O., Hofsten, J. & Elgersma, A. 1999. Norske jordbrukslandskap – en inndeling i 10 jordbruksregioner. NIJOS nr. 13 1999

Reed, M.S. 2008: Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation* 141/10: 2417–2431

Riksrevisjonen (2009-2010). Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket. Dokument 3:12

Rønningen, K., Burton, R. & Renwick, A. 2012: Western European approaches to and interpretations of multifunctional agriculture - and some implications of a possible neo-productivist turn). I: Campbell, H. And Almås, R. (red.) *Rethinking Agricultural Policy Regimes: Food Security, Climate Change and the Future Resilience of Global Agriculture* (Research in Rural Sociology and Development, Volume 18), Emerald Group Publishing Limited, 73-97

Rønningen, K. 1999. *Agricultural policies and countryside management. A comparative European Study*. Dr-grads avhandling. Trondheim: Geografisk inst., NTNU, Rapport 18. Senter for Bygdeforskning

Salafsky, N. et al. 2002. Improving the practice of conservation: A conceptual framework and research agenda for conservation science. *Conservation Biology* 16: 1469-1479.

Shah, A. og Shah, S. 2009: The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments. *Journal of public administration* 2009-3

Skirbekk, H. og Grimen, H. (red) 2012: Tillit i Norge. Antologi. Res Publica

Skjeggedal, T., Gundersen, V., Harvold, K. A. & Vistad, O. I. 2010. Frivillig vern av skog – evaluering av arbeidsformen. Samarbeidsrapport NIBR/NINA 2010, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

SLF, DN og RA 2007. Utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Oslo: Statens Landbruksforvaltning – SLF.

SLF 2009. Avtalemal for forvaltning av område som inngår i Utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Notat. Oslo: Statens landbruksforvaltning.

SLF 2009a. Utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Brosjyre fra DN, RA og SLF. <https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/kulturlandskap/utvalgte-kulturlandskap#publikasjoner>

Smith, L. 2006: *Uses of heritage*. London: Routledge.

Forfatters aksepterte manus av Vistad et al (2013) Grønt partnerskap i landskapsforvaltning – erfaringer fra prosjektet Utvalgte kulturlandskap i jordbruket. *Utmark 1 2013* [http://utmark.nina.no/portals/utmark/utmark\\_old/utgivelser/pub/2013-1/Vistad\\_et\\_al\\_Utmark\\_1\\_2013.html](http://utmark.nina.no/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2013-1/Vistad_et_al_Utmark_1_2013.html)

Soliva, R.; Rønningen, K., Bella, I., Bezak, P., Cooper, T., Flø, B.E., Marty, P. & Potter, C. 2009: Envisioning upland futures: Stakeholder responses to scenarios for Europe's mountain landscapes. *Journal of Rural Studies* 24.(1) s. 56-71

SSB 2000. Jordbrukstelingen 1999. Statistisk Sentralbyrå.

Stoll-Kleemann, S. & O'Riordan, T. 2002. From Participation to Partnership in Biodiversity Protection: Experience from Germany and South Africa. *Society and Natural Resources* 15: 161-177.

St.prp. nr. 1 (2005-2006) Landbruks- og matdepartementet.

St.meld. nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

St.meld. nr. 9 (2011-2012). Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords. Landbruks- og matdepartementet.

Sutherland, W.J. 2002. Restoring a sustainable countryside. *Trens Ecol. Evol.* 17: 148-150.

Svarstad, H., Daugstad, K. & Vistad, O.I., 2003. Hvem vil være enige og tro på Dovrefjell? Et case om framveksten av lokal forvaltning av verneområder. *Utmark* 02 (3) ([www.utmark.org](http://www.utmark.org))

Styringsgruppa for Nordherad som utvalgt kulturlandskap, 2010. *Forvaltningsplan for det utvalgte kulturlandskapet i jordbruket Nordherad i Vågå* (<http://www2.fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=57900&amid=3404869>).

Taraldrud, K. E. 2011. Skjærgårdsparkavtaler – rettslige spørsmål ved tilblivelsen. PhD-avhandling. Nordisk institutt for sjørett, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo. 439 s.

Tweed, C. & Sutherland, M. (2007) Built cultural heritage and sustainable urban development, *Landscape and Urban Planning* 83: 62–69.

UNCED 1992. United Nations; Report of the United Nations conference on environment and development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.

Vik, J., Bay-Larsen, I. & Aasetre, J. 2022: Bruk og vern – brytninger om demokrati. I Haugen, M.S. og Stræte, E.P. (red.) *Rurale brytninger*. Tapir akademisk forlag: 179-202

Westman, W. 1977. How much are nature's services worth? *Science* 197, 960–964.

Øian, H. og Rønningen, K. 2013: Utvalgte kulturlandskap – mellom landbruksdrift, endring, forståelse og mening i landskapet. *Utmark* (1), [www.utmark.org](http://www.utmark.org)

Østebrøt, A. & Betten, O. 2009. Myndighetene på etterskudd i forvaltninga av kystlyngheiene? *Naturen* 133 (2): 117-124