

Evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv.

Simen Pedersen, Merethe Lurfald og John Magne Skjelvik

VISTA ANALYSE AS



Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapportnummer 2015/42
Rapporttittel	Evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv.
ISBN	978-82-8126-238-6
Forfattere	Simen Pedersen, Merethe Lerfald og John Magne Skjelvik
Dato for ferdigstilling	9. september 2015
Prosjektleder	John Magne Skjelvik
Kvalitetssikrer	Kristin Magnussen
Oppdragsgiver	Landbruksdirektoratet
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	9. september 2015
Nøkkelord	Evaluering, landbruk, tilskudd, forvaltningseffektivitet

Forord

Vista Analyse i samarbeid med Østlandsforskning har på oppdrag fra Landbruksdirektoratet (Ldir) gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv. for jordbrukere. Arbeidet har pågått i perioden januar - august 2015.

John Magne Skjelvik, Simen Pedersen (begge Vista Analyse) og Merethe Lerfald (Østlandsforskning) har gjennomført evalueringen. Kristin Magnussen (Vista Analyse) har vært kvalitetssikrer.

Det har vært nedsatt en referansegruppe bestående av representanter fra Håkon Grotli fra Landbruks- og matdepartementet, Mina Mjærum Johansen fra Norges Bondelag, Torbjørn Norland fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag samt Hilde Haug Simonhjell, Line van der Velde, Mats Petter Sydengen og Ingeborg Seip fra Landbruksdirektoratet. Disse har spilt en aktiv rolle gjennom hele prosjektet, og kommet med konstruktive innspill underveis. Forfatterne står ansvarlig for innholdet i rapporten.

Vi vil rette en spesiell takk til alle som er blitt intervjuet i evalueringsarbeidet eller på annen måte har bidratt med informasjon mv. om ordningen.

9 september 2015

John Magne Skjelvik

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innhold

Dokumentdetaljer	1
Forord	2
Innhold	3
Sammendrag og konklusjoner.....	6
1 Innledning.....	10
1.1 Bakgrunn og problemstilling	10
1.2 Metodisk tilnærming.....	11
1.3 Leserveiledning.....	13
2 Tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv.....	14
2.1 Rammene for ordningen fastsettes gjennom Jordbruksavtalen og en egen forskrift.....	14
2.2 Dagsatser danner grunnlag for tilskuddet.....	15
2.3 Jordbrukeren får 100 prosent sykepenger fra bruket fra og med 17. dag.....	16
3 Noen data om tilskuddsordningen.....	17
3.1 Omfang av ordningen.....	17
3.2 Geografisk fordeling av tilskuddet.....	19
3.3 Korttid- og langtidssykdom.....	20
3.4 Fordeling av tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. på produksjonstype	22
3.5 Forvaltningseffektivitet i Tynset	22
4 Mål og måloppnåelse	24
4.1 Målet med ordningen er å medvirke til å dekke kostnader til avløsning	24
4.2 Dagsatsene dekker ikke alltid kostnadene, men brukerne tilpasser omfanget av innleid avløsning til det man faktisk får i tilskudd	25
4.3 Oppsummering: Klart mål for ordningen	26
5 Forvaltning og forvaltningseffektivitet i dagens ordning	27
5.1 Søkerne opplever søknadsprosessen som krevende	27

5.2	Mange landbrukskontor synes søknadsbehandlingen er krevende.....	29
5.3	Fylkesmannens involvering i saksbehandlingen varierer svært mye	31
5.4	Kontroll og oppfølging avdekker relativt få feil.....	33
5.5	Kostnadseffektiviteten i forvaltningen	33
5.5.1	Tidsbruk i forvaltningen Feil! Bokmerke er ikke definert.	
5.6	Ordningen oppfyller Bestemmelser om økonomistyring i staten	36
5.7	Oppsummering: God kontroll med ordningen, men forvaltningseffektiviteten kan bli bedre	37
6	Mulige omlegginger av ordningen.....	39
6.1	Hovedutfordringene med dagens ordning	39
6.2	Fjerning av ordningen vil gi økt økonomisk belastning til de som blir syke og har stort behov for innleid avløsning	40
6.3	Større endringer må til for at en skal få betydelig forenkling.....	40
6.4	Ingen eller forenklete fradrag i dagsatsene basert på mottakers øvrige inntekt fra tidligere år	41
6.5	Basere tilskuddet på næringsinntekten fra bruket.....	43
6.6	Tilskudd bare for de 16 første dagene av sykdomsperioden er også et alternativ	44
6.7	Bruke midlene til å kjøpe sykepengeforsikring hos NAV for de 16 første dagene	45
6.8	Overføre midlene til landbruksvikarordningen	45
6.9	Hvem bør administrere ordningen?.....	46
6.10	En rekke mindre endringer i ordningen og saksbehandlingen kan bidra til en viss forenkling.....	48
7	Oppsummering og anbefaling.....	50
7.1	Bidrar i stor grad til måloppnåelse – men ordningen er krevende å administrere	50
7.2	Minimumsendring – la færre saksbehandlere få flere saker å behandle og gjør visse forenklinger i regelverket	50
7.3	Større endringer i form av ingen eller forenklete fradrag i dagsatsene basert på tidligere års inntekt bør vurderes.....	51

7.4 Forvaltningen av ordningen bør ikke overføres til NAV med mindre man ønsker å legge om ordningen til å baseres på sykepengegrunnlaget.....	52
Referanser	53
Vedlegg: Intervjuguider	54

Sammendrag og konklusjoner

Dagens ordning for tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. bidrar til å dekke kostnader til avløsning ved jordbrukerens egen eller barns sykdom, ved svangerskap, fødsel, adopsjon eller omsorgsovertakelse og ved jordbrukerens dødsfall. Ordningen er krevende å håndtere for søker og saksbehandler bl.a. fordi den krever innhenting av informasjon om inntekter og stønader utenom jordbruket for å redusere tilskuddssatsene (dagsatsene) for dette. Som en minimumsendring foreslår vi at saksbehandlingen konsentreres ved at færre kommunale landbrukskontor behandler søknadene på vegne av andre kommuner, og at det gjøres noen mindre endringer i regelverket for å forenkle saksbehandlingen noe. For å gjøre ordningen vesentlig enklere å administrere og redusere saksbehandlingstiden bør en imidlertid vurdere å fjerne fradragene i dagsatsene helt eller å basere fradragene på historisk andel av inntektene utenfor bruket.

Ordningen skal bidra til å dekke kostandene til avløsning ved sykdom og fødsel mv.

Tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. skal bidra til å dekke kostnader til avløsning ved egen eller barns sykdom, svangerskap, fødsel, adopsjon eller omsorgsovertakelse og ved dødsfall. Foretaket må drive vanlig jordbruksproduksjon for å være berettiget tilskudd, og ha hatt en gjennomsnittlig næringsinntekt fra foretaket på minimum ½ G de to siste inntektsårene. Tilskuddet kan ikke overstige dokumenterte utgifter til avløser. Søknaden med dokumentasjon sendes kommunen som fatter vedtak. Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet (Ldir) behandler søknader om dispensasjon fra ulike deler av regelverket.

Tilskuddet fastsettes med utgangspunkt i en gitt dagsats. Det er fastsatt 5 nivåer for dagsatsen. Type produksjon og omfang avgjør hvilken dagsats foretaket er berettiget. Maksimal dagsats for tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. er 1 500 kr. Det skal gjøres fradrag i dagsatsen for ytelser fra NAV ved sykdom, uførhet og fødsel som den avløste kan få i perioden det søkes tilskudd for. Videre skal det gjøres fradrag for andre inntekter utenom bruket i perioden, som lønn, godtgjørelse for tapt arbeidsfortjeneste osv.

Vi har evaluert måloppnåelse, forvaltningseffektivitet og alternative utforminger av ordningen

Vista Analyse har i samarbeid med Østlandsforskning fått i oppdrag av Landbruksdirektoratet å gjennomføre en evaluering av tilskuddsordningen. Evalueringen har vurdert i hvilken grad den treffer seekere som antas å ha størst behov for tilskuddet. Videre har vi vurdert effektiviteten i saksbehandlingen og om den er formålstjenlig organisert, herunder om det er de rette etatene som har ansvaret for forvaltningen av ordningen. Endelig har vi lagt vekt på å vurdere alternative utforminger av ordningen og måter å organisere saksbehandlingen på som kan bidra til effektivisering uten at det i unødig grad går ut over målene.

Ordningen bidrar i stor grad til måloppnåelse

Vår evaluering av ordningen viser at ordningen bidrar til at jordbrukere med liten eller ingen inntekt utenom bruket får utbetalt tilskudd som bidrar til å dekke kostnadene til avløsning ved sykdom og fødsel mv. Jordbrukere med husdyrhold mottar ca. 95 prosent av midlene under ordningen. Saksbehandlingen involverer både kommuner og fylkesmannsembetene. Sistnevnte er i ulik grad involvert i ordningen, men ettersom de

gjennomfører kontroll av hver tilskuddsberegning og fortar utbetalingene er de i større eller mindre grad innom hver enkelt søknad. Den relativt omfattende saksbehandlingen bidrar til å sikre at søkerne får utbetalt det tilskuddet de har krav på i henhold til regelverket. Fylkesmannens forvaltningskontroll tyder ikke på at det er stor grad av feilutbetaling. Ordningen bidrar således i stor grad til at målene bak ordningen oppfylles.

En svakhet ved ordningen er imidlertid at det er vanskelig for jordbrukerne å utarbeide søknaden og på forhånd å vurdere om og evt. hvor mye man kan få i tilskudd. Dette gjelder antakelig særlig de som ikke tidligere har søkt om tilskudd.

Ordningen er svært krevende å forvalte

Det detaljerte regelverket for ordningen gjør at den er krevende å administrere. En rekke opplysninger om inntekt og stønader mv. utenfor bruket skal dokumenteres av søkeren gjennom attestering fra NAV, likningskontor og evt. andre instanser. I praksis skaffes disse opplysningene ofte av landbrukskontorene, og de er ofte vanskelig og tidkrevende å få hentet inn. Det må dessuten foretas beregninger av korrigerte dagsatser som mange saksbehandlere finner vanskelig. Dette bidrar til at saksbehandlingen i en del tilfeller tar svært lang tid. Dette gjør at det er et stort behov for forenkling av ordningen uten at det i unødig grad går ut over målene for den.

En minimumsendring: La færre saksbehandlere få flere saker å behandle og gjennomfør noen mindre endringer i regelverket og saksbehandlingsrutinene

Evalueringen viser at det brukes relativt mye tid på behandlingen av hver søknad. Dette er særlig tilfelle for de saksbehandlerne som behandler få saker per år. Ettersom regelverket er såpass komplekst, og omfatter forhold som en saksbehandler på et kommunalt landbrukskontor ellers ikke stilles overfor tar det tid å behandle søknadene dersom det er lenge siden forrige gang man behandlet en slik søknad.

Det er således betydelige effektivitetsgevinster å hente ved å sikre hver enkelt saksbehandler et visst antall saker å behandle hvert år. Dette innebærer at saksbehandlingen bør konsentreres til færre landbrukskontor, slik at saksbehandlerne behandler flere søknader. Erfaringene fra de kontorene som behandler mange søknader tyder på at saksbehandlerne der behandler sakene mer effektivt, og i den grad det er nødvendig etablerer rutiner for innhenting av data fra NAV og andre som bidrar til å effektivisere saksbehandlingen. Dermed blir også resultatet av saksbehandlingen bedre.

Ut fra en isolert effektivitetsbetraktning vil det sannsynligvis være størst gevinster å hente ved å overføre saksbehandlingen i først hånd til fylkesmannsembetene. Dette vil imidlertid være et brudd med dagens praksis innenfor landbruksforvaltningen ved at søknader om tilskudd behandles i første hånd av et kommunalt landbrukskontor. Lang avstand mellom søker og saksbehandler i en del fylker kan også tale mot en slik omlegging. Vi foreslår derfor at dersom man beholder hovedtrekkene i dagens ordning, så bør behandlingen av søknadene om tilskudd til avløsning ved sykdom mv. konsentreres slik at noen landbrukskontor behandler søknadene for flere kommuner.

Evalueringen viser også at det bør gjøres en del mindre endringer i regelverket og saksbehandlingen for å få bedre og systematisk kontakt med NAV gjennom bl.a. en avtale om datautveksling, gi kommunene tilgang på et elektronisk saksbehandlings-

verktøy, noe enklere definisjon av hvilke inntekter som legges til grunn for å korrigere dagsatsene osv.

Større endringer i form av ingen eller forenklet fradrag i dagsatsene bør vurderes

Både av hensyn til jordbrukernes forutsigbarhet, saksbehandlingstid og -effektivitet er det ønskelig med en større omlegging av tilskuddsordningen. En bør en da gå i retning av å fjerne fradrag for inntekt utenom bruket eller innføre et forenklet fradrag i dagsatsene for disse inntektene heller enn å legge om til en ordning hvor tilskudds-omfanget baseres kun på næringsinntekten fra bruket. Dette fordi sistnevnte kan gi tilfeldige utslag i utbetalingene enkelte år som følge av lav næringsinntekt, noe som også vil gi redusert sykepengeutbetaling fra dag 17 av sykemeldingsperioden. Til sammen kan dette gi svært lave utbetalinger for noen brukere i år med lav næringsinntekt i forhold til dagens ordning.

Selv om en omlegging til tilskudd basert på næringsinntekten fra bruket kan innebære en stor administrativ besparelse, bl.a. ved at NAV kan overta ansvaret for saksbehandling, vil vi ut fra en samlet vurdering ikke foreslå en slik omlegging. Det synes å være enklere og mer forutsigbart å fjerne helt eller innføre mer sjablongmessige fradrag for inntekt utenfor jordbruket. Dersom det fortsatt skal være et fradrag i dagsatsene bør det foretas ut fra samlet inntekt utenom bruket for ett eller flere tidligere år dokumentert gjennom utskrift fra likningen. Ut fra hvor stor andel dette utgjorde av samlet næringsinntekt fra jordbruket det samme året kan man eventuelt foreta prosentvise reduksjoner i dagsatsene. Hvordan disse sjablongmessige fradragene skal fastsettes må vurderes nærmere slik at omleggingen ikke i for stor grad rammer enkelte grupper jordbrukere. Vi tror at den endringen som her skisseres lettere vil kunne unngå eventuelle uheldige virkninger enn om man går over til å beregne tilskuddet ut fra næringsinntekten fra jordbruket.

Vi finner det vanskelig å anbefale at tilskuddsmidlene benyttes til å lage en tilskuddsordning kun for de 16 første dagene av sykeperioden eller å kjøpe en sykepengeforsikring hos NAV for samme periode. Dette vil ramme de langtidssykmeldte relativt sterkt (vel 80 prosent av utbetalt tilskudd ved sykmelding er til de som er sykmeldte i mer enn 16 dager), og det kan antas at disse har større behov for innleid avløser enn de korttidssykmeldte. Vi anbefaler heller ikke at midlene gis som tilskudd til landbruksvikarordningen mot at disse tilbyr avløsertjenester til redusert pris. Landbruksvikarordningen dekker ikke alle kommuner fullt ut, og det er ønskelig at flere kan utføre disse tjenestene for å sikre en viss konkurranse.

Forvaltningen av ordningen bør ikke overføres til NAV med mindre man ønsker å legge om ordningen til å baseres på sykepengegrunnlaget

Med de forslagene til endringer vi har skissert ovenfor vil ordningen fortsatt være basert på data for produksjon og omfang (dagsatsene) som man henter bl.a. fra grunnlaget for søknadene om produksjonstilskudd, og man behøver ikke lenger innhente opplysninger om sykepengeutbetaling o.l. fra NAV. Dermed vil landbruksforvaltningen være bedre egnet til å forvalte ordningen enn NAV. Behovet for å konsentrere saksbehandlingen ved at færre kommunale saksbehandlere får flere saker å behandle vil også bli mindre.

Dersom ordningen i stedet legges om til å baseres kun på næringsinntekten fra jordbruket vil imidlertid NAV være bedre egnet til å forvalte ordningen enn landbruks-

forvaltningen. NAV vil ha oversikt over grunnlaget for sykepengene, næringsinntekt osv., og trenger bare i tillegg å innhente dokumentasjon på faktiske utgifter til avløsning og sjekke at disse ikke er større enn maksimalt tilskudd. Dermed vil det være betydelige effektiviseringsgevinster ved å overføre søknadsbehandlingen til NAV.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstilling

Vista Analyse har i samarbeid med Østlandsforskning fått i oppdrag av Landbruksdirektoratet (Ldir) å gjennomføre en evaluering av Tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv., jf. Prop. 106 S (2013-2014). Formålet med ordningen er å bidra til å dekke kostnadene til avløsning. Ordningen er avgrenset til foretak med husdyrproduksjon, helårs veksthusproduksjon, produsenter av planter på friland og honningprodusenter, og når en person som har næringsinntekt fra foretaket ikke kan delta i arbeidet fordi:

- personen er sykmeldt
- personen er gravid og tar i mot svangerskapspenger
- personen tar i mot foreldrepenger
- personen har barn under 18 år med kronisk sykdom, eller følger sykt barn under 12 år til behandling
- vedkommende har dødd

Oppdragsgiver har angitt følgende fire hovedproblemstillinger som evalueringen skal belyse:

- A. Måloppnåelse og effekt av tilskuddet. Det innebærer å gi svar på om tilskuddet har:
 - Tilsiktede effekter
 - Utsiktede effekter
- B. Forvaltning og forvaltningseffektivitet. Det innebærer å gi svar på om:
 - Forvaltningen av ordningen er i tråd med reglement for økonomistyring i staten
 - Kontrollen av ordningen er formålstjenlig. Dette innebærer å vurdere om dagens forvaltningsapparat i tilstrekkelig grad sikrer at tilskuddet går til målgruppen(e), og at tilskuddsmottakerne får beløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier.
 - Forvaltningen av ordningen er kostnadseffektiv.
- C. Utforming av tilskuddsordningen. Det innebærer å gi svar på om:
 - Det er en formålstjenlig rolle- og oppgavefordeling mellom kommunene, fylkesmennene og Landbruksdirektoratet
 - Utformingen av ordningen er formålstjenlig sett opp mot målet med ordningen
 - Utforming av ordningen er formålstjenlig sett opp mot ønsket om en enkel forvaltning.
- D. Alternative innretninger eller andre virkemidler som kan sikre et sikkerhetsnett for jordbrukere ved sykdom m.v.
 - Hvordan kan ordningen innrettes for å gi bedre måloppnåelse og effektivitet?
 - Bør det gjøres større omlegginger av ordningen?
 - Bør ansvaret for forvaltningen av (en revidert) ordning overføres til andre enn kommunene?

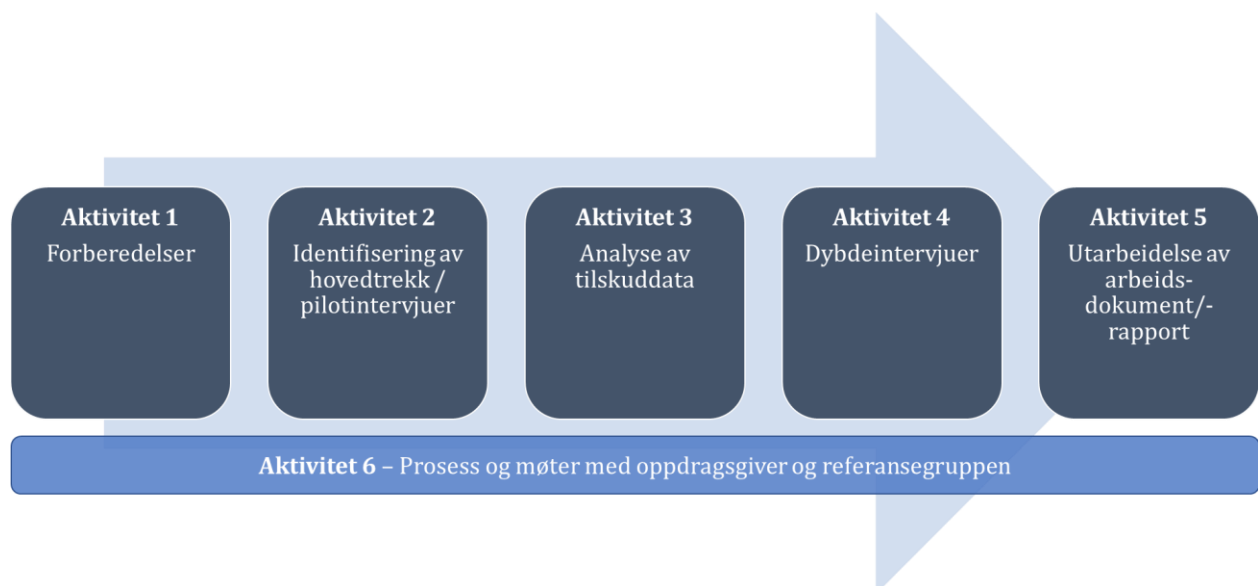
Det er i evalueringsperioden gjennomført noen endringer i tilskuddsordningen. Landbruks- og matdepartementet fastsatte ny forskrift for ordningen 19.12.2014, med en endringsforskrift av 30.6.2015. Det er i forbindelse med ny forskrift og endringsforskrift utarbeidet nye Rundskriv, nr. 2015-07 av 22.1.2015 og 2015-33 av 21.8.2015. I tillegg er det fra Ldir utarbeidet et nytt søknadsskjema. Vi har i arbeidet med evalueringen ikke kunne forholde oss til disse siste endringene, og både vi og våre respondenter har således forholdt oss til Rundskriv 2015-07 fra Ldir som gjaldt for tilskuddsordningen i 1. halvår 2015. Noen av endringene som er foretatt vil kunne innebære visse forenklinger ved utarbeidelsen av søknadene og i saksbehandlingen. Vi noen steder i dokumentet kommentert gjennomførte endringer der det synes relevant.

1.2 Metodisk tilnærming

Ut fra signaler og innspill underveis i prosessen, bl.a. fra referansegruppen for oppdraget (se nedenfor) har vi i arbeidet lagt vekt på å vurdere om dagens innretning er formålstjenlig i forhold til andre alternative innretninger eller virkemidler (pkt. C og D ovenfor). Dette innebærer å vurdere styrker og svakheter ved dagens ordning sammenlignet med alternative utforminger av ordningen.

Vi har delt evalueringen opp i følgende seks aktiviteter:

Figur 1.1 Oversikt over aktivitetene i utredningen.



Kilde: Vista Analyse

Aktivitet 1 har bestått av følgende delaktiviteter:

- i. Litteraturgjennomgang: Gjennomgang av stortingsmeldinger o.l., søknadsskjema, analyser og ulike interne dokumenter i Ldir.
- ii. Utarbeide utkast til intervjuguide
- iii. Innledende møte med oppdragsgiver og referansegruppen (mer om sistnevnte nedenfor)
- iv. Få tilgang til og første gjennomgang av tilskuddsdata

Aktivitet 2 har bestått av følgende delaktiviteter:

- i. Møte med referansegruppen for å diskutere hypoteser, intervjuguide og andre forhold i evalueringen
- ii. Gjennomføring av noen pilotintervjuer
- iii. Justering av intervjuguidene
- iv. Møte med referansegruppen for å referere resultatene fra pilotintervjuene og diskutere mulige alternative innretninger av ordningen

Aktivitet 3 har bestått av følgende delaktiviteter:

- i. Mottak og første gjennomgang av data for samtlige tilskuddsmottakere for årene 2008-2013 og detaljerte tilskuddsdata for Tynset kommune for årene 2008-2013
- ii. Dialog med Ldir om forståelse av hva som ligger i dataene
- iii. Utarbeidelse av figurer mv. som beskriver (utviklingen i) ordningen

Aktivitet 4 har bestått av intervjuer med:

- i. 7 representanter for fylkesmannsembetene: Hedmark, Oppland, Nordland, Nord-Trøndelag, Rogaland, Vest-Agder og Østfold
- ii. 6 representanter for kommunale landbrukskontor: Lillehammerregionen (representerer 3 kommuner), Ringsaker, Marnardal, Krisitansand, Innherred samkommune (Levanger og Verdal) og Gol
- iii. 4 representanter for avløserlag: Oppland, Hedmark, Nord-Trøndelag og Østfold
- iv. 4 representanter for jordbrukere:
 - a. 1 heltidsjordbruker 100 prosent sykmeldt - Oppland
 - b. 1 jordbruker med 100 prosent stilling utenom eget bruk – Hedmark
 - c. 1 jordbruker som har benyttet ordningen med foreldrepenger - Hedmark
 - d. 1 heltidsjordbruker med verv utenom bruket – Vest-Agder

Utvalget av intervjuobjekter er gjort bl.a. ut fra at de skal være mest mulig representative og vise bredden i forhold til geografi, antall saker som behandles, årsak til avløsning osv. Vi har imidlertid bare intervjuet jordbrukere som har fått tilskudd, og ikke f.eks. jordbrukere som har fått avslag f.eks. fordi de har for høy inntekt utenom bruket.

Ldir kom med innspill til aktuelle fylker for rekruttering av informanter. Saksbehandler ved landbruksavdelingene med ansvar for sykeavløsningsordningen ble kontaktet med forespørsel om å komme med forslag til aktuelle landbrukskontor. I ett fylke ble det bedt om innspill til landbrukskontor som behandler mange saker innenfor ordningen per år og kontor med få saker. For rekruttering av jordbrukere, ble landbrukskontorene kontaktet med forespørsel om de kunne finne fram til aktuelle informanter. Landbrukskontorene avklarte videre med aktuelle informanter at kontakthinformasjon kunne gis og at de ville delta i et telefonintervju.

Intervjuguidene følger som vedlegg. På bakgrunn av innspill og funn under aktivitet 2 besluttet vi å intervju færre jordbrukere og flere fra de øvrige aktørene som er berørt av ordningen enn det som opprinnelig var planlagt. Dette bl.a. fordi fylkesmanns-embetene har god oversikt over situasjonen i fylket, bl.a. hvordan kommunene håndterer sakene og opplever saksbehandlingen.

I tillegg har vi hatt uformell kontakt med en rekke aktører og institusjoner for å få svar på enkeltspørsmål, skaffe data osv. Referansegruppen (se forordet) har også spilt en viktig rolle i prosessen.

Aktivitet 5 har bestått av utarbeidelse av sluttrapport som dokumenterer resultatene fra evalueringen og gir anbefalinger til endringer i ordningen.

1.3 Leserveiledning

I kapittel 2 gis en kort presentasjon av hovedtrekkene i tilskuddsordningen. Kapittel 3 presenterer data for fordelingen av tilskuddet på grupper og geografiske områder mv. Mål- og måloppnåelse vurderes i kapittel 4. I kapittel 5 vurderes forvaltningen og forvaltningseffektiviteten av ordningen, hvor bl.a. hovedresultatene fra intervjuene presenteres. Mulige endringer i ordningen drøftes i kapittel 6, men det i kapittel 7 gis en kort oppsummering og anbefaling til hvordan ordningen bør endres.

2 Tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv.

Tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv. er en av flere ordninger som omtales som velferdsordninger i landbruket. Øvrige velferdsordninger er tilskudd til avløsning ved ferie og fritid, tilskudd til tidligpensjonsordning for jordbrukere, tilskudd til landbruksvikarordningen og tilskudd til sykepengeordningen i jordbruket.

I dette kapitlet gis en kort presentasjon av hovedtrekkene i tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv.

2.1 Rammene for ordningen fastsettes gjennom Jordbruksavtalen og en egen forskrift

Tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. reguleres gjennom «Forskrift om tilskot til avløsning ved sykdom og fødsel mv»¹. Av § 1 framgår det at formålet med ordningen er å bidra til å dekke kostnader til avløsning ved egen eller barns sykdom, svangerskap, fødsel, adopsjon eller omsorgsovertagelse og ved dødsfall.

Foretaket må være registrert i Enhetsregisteret og drive vanlig jordbruksproduksjon for å være berettiget tilskudd. I følge § 3 må vedkommende det søkes tilskudd for ha hatt en gjennomsnittlig næringsinntekt fra foretaket på minimum ½ G i gjennomsnitt de to siste inntektsårene². Det kan gis dispensasjon fra dette inntektskravet bl.a. for nye brukere som ikke tidligere har hatt inntekt fra bruket. Tilskuddet kan ikke overstige dokumenterte utgifter til avløser. Det er et vilkår av vedkommende som er avløser ikke:

- har næringsinntekt fra foretaket
- er ektefelle eller samboer til noen som har næringsinntekt fra foretaket
- er under 15 år.

Søknadsfristen er 3 måneder etter siste dag i perioden som avløsningen fant sted. Ved perioder lengre enn 2 måneder kan det søkes om delutbetalinger. Tilskuddet utbetales direkte til søker. Det er krav om at samlet grunnlag er lik eller større enn kr 5 000 før det kan ytes tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. (Ldir 2015a).

Søknaden med dokumentasjon sendes til kommunen som fatter vedtak. Kommunen har ikke tilgang til saksbehandlersystemet, slik at når kommunen har behandlet saken sendes den videre per post til Fylkesmannen som registrerer saken og utbetaler tilskudd. Søker er pliktig å gi alle opplysninger som er nødvendig for forvaltning av ordningen. Fylkesmannen og Ldir behandler søknader om dispensasjon fra ulike deler av regelverket.

Kommunen, fylkesmannen og Ldir har ansvar for å kontrollere at utbetalt tilskudd er riktig. Forskriften gir også landbruksforvaltningen myndighet til å avkorte tilskuddet ved regelverksbrudd, dersom foretaket har gitt feil opplysninger og dersom foretaket

¹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-12-19-1821?q=tilskot+til+avl%C3%B8ysing+ved+sykdom>

² 1 G er per 1.5.2015 90 068 kr

ikke følger frister som landbruksforvaltninger har satt for å kunne føre kontroll med ordningen. Videre gir forskriften regler for tilbakebetaling av tilskudd.

2.2 Dagsatser danner grunnlag for tilskuddet

Tilskuddet fastsettes med utgangspunkt i en gitt dagsats. Det er fastsatt 5 nivåer for dagsatsen. Type produksjon og omfang avgjør hvilken dagsats foretaket er berettiget til. Maksimal dagsats for tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. er 1 500 kr. Maksimalt tilskudd per dag fastsettes på følgende måte:

- For foretak med husdyrproduksjon tas utgangspunkt i tilskuddsgrunnlaget for avløsning ved ferie og fritid, basert på antall dyr per 1. januar i avløsningsåret.
- For foretak med helårs veksthusproduksjon blir maksimalt tilskudd fastsatt ut fra oppvarmet veksthusareal per 1. mars foregående år.
- For foretak med annen planteproduksjon blir maksimalt tilskudd for avløsning i onnetiden fastsatt på grunnlag av areal for ulike vekster per 31. juli foregående år og satsene per daa og type vekst.
- For foretak med honningproduksjon blir maksimalt tilskudd for avløsning i onnetiden fastsatt ut fra satser per bikube og antall bikuber per 1. april i avløsningsåret.

Onnetiden er perioden fra 15. april til 1. oktober. Kommunene kan vurdere om onnetida i særlige tilfeller strekker seg lengre enn denne perioden.

For foretak med plante- og/eller honningproduksjon er det fastsatt en sats i kr/daa og kr/bikube. Dette danner grunnlag for fastsetting av maksimalt tilskudd (dagsats) for foretaket.

Det skal gjøres fradrag i dagsatsen for ytelser fra NAV ved sykdom, uførhet og fødsel som den avløste *kan* få i perioden det søkes tilskudd for. Videre skal det gjøres fradrag for andre inntekter utenom bruket i perioden, som lønn, godtgjørelse for tapt arbeidsfortjeneste osv. Fradraget gjøres fra maksimal dagsats for ordningen. Det skal *ikke* gjøres fradrag for annen næringsinntekt utenom bruket. Stønader og inntekter mv. som det skal gjøres fradrag for, omregnes til beløp per dag basert på 7-dagers uke, ettersom tilskuddet beregnes for 7 dager per uke. Sykepenger og foreldrepenger fra NAV gis for 5 dager per uke, og må omregnes til dagsbeløp basert på 7 dager per uke. Dersom summen man får etter fradrag er lavere enn foretakets maksimale dagsats er det denne summen som skal benyttes ved beregningen av hvor mye tilskudd som maksimalt kan utbetales for den aktuelle perioden.

Videre skal dagsatsen graderes dersom jordbrukeren er delvis sykmeldt fra arbeidet i foretaket, mottar graderte svangerskapspenge, tar ut foreldrepenger med 80 prosent dekningsgrad eller benytter muligheten til å ta ut graderte foreldrepenger ved siden av deltidsarbeid.

Tilskudd ved sykdom kan gis for inntil 365 dager per jordbruker i løpet av siste treårsperiode (dvs. fra aktuell dato og tre år tilbake i tid). Inntil nylig var dette knyttet til antall sykemeldingsdager. Når grensen ble nådd kunne tilskudd først gis på nytt når den det ble søkt om tilskudd for hadde vært helt arbeidsfør i 26 uker. Fra 30.6.2015 er grensen på 365 dager knyttet til antall dager det er utbetalt tilskudd for (Ldir 2015c). Når det har gått 26 uker uten utbetaling av tilskudd begynner tellingen på nytt fra dag

én. Det kan gis dispensasjon fra varighetsbegrensningen ved langvarig sykdom. Dispensasjonsadgangen er beskrevet i Ldir (2015a). Her framgår bl.a. at dersom det framkommer av legeerklæring at det er sannsynlig at den sykmeldte kan komme tilbake i arbeid på bruket kan dispensasjon innvilges. Dispensasjon bør i utgangspunktet ikke gis for mer enn to måneder, og jordbrukerens alder samt om jordbruker arbeider heltid eller deltid i foretaket skal tillegges vekt.

2.3 Jordbrukeren får 100 prosent sykepenger fra bruket fra og med 17. dag

På linje med andre selvstendig næringsdrivende får ikke jordbrukeren sykepenger fra NAV for de 16 første dagene av sykemeldingsperioden. Selvstendig næringsdrivende får sykepenger fra og med 17. sykemeldingsdag, som beregnes til 65 prosent av inntektsgrunnlaget (pensjonsgivende årsinntekt) for de siste tre inntektsårene. For jordbrukere har man tegnet en kollektiv tilleggsforsikring som gir 100 prosent dekning fra og med 17. dag. Dette finansieres gjennom overføringer til NAV av midler bevilget over jordbruksavtalen.

Man regnes som jordbruker hvis man i det foregående kalenderåret hadde en næringsinntekt fra jord- eller skogbruk på minst 8 000 kroner og som utgjorde minst 20 prosent av den alminnelige inntekten (samlede nettoinntekt)³.

3

<https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt%2C+arbeidsavklaringspenger+og+yrkesskade/Sykepenger/Sykepenger+til+sarskilte+grupper#chapter-2>

3 Noen data om tilskuddsordningen

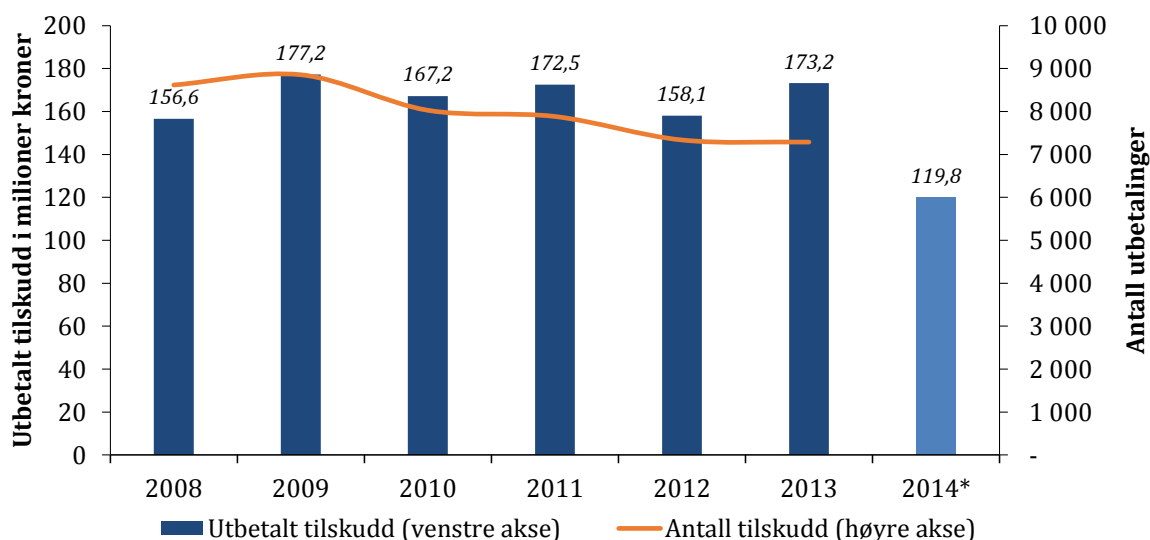
For å forstå omfanget av ordningen gis i dette kapitlet en kort gjennomgang av utbetalt tilskudd, antall utbetalinger og geografisk fordeling av utbetalingene.

3.1 Omfang av ordningen

De samlede utbetalingene av tilskudd under ordningen med tilskudd for avløsning med sykdom mv. har de senere årene ligget på i størrelsesorden 168 mill.kr/år.

Utviklingen i samlede utbetalinger og antall utbetalinger av tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. fra 2008 til 2014 er vist i figur 3.1. Ettersom det kan være flere delutbetalinger for ett sykdomsforløp vil antall saker være lavere enn antall utbetalinger som figuren viser. Som vi ser fra figuren har utviklingen fra 2009 vært at både samlede utbetalinger og antall utbetalinger har gått noe ned. Nedgangen kan ha sammenheng med at antall bruk er redusert i samme periode. Økt fokus på HMS i landbruket, særlig med sikte på å forebygge og redusere antall ulykker, kan også ha bidratt.

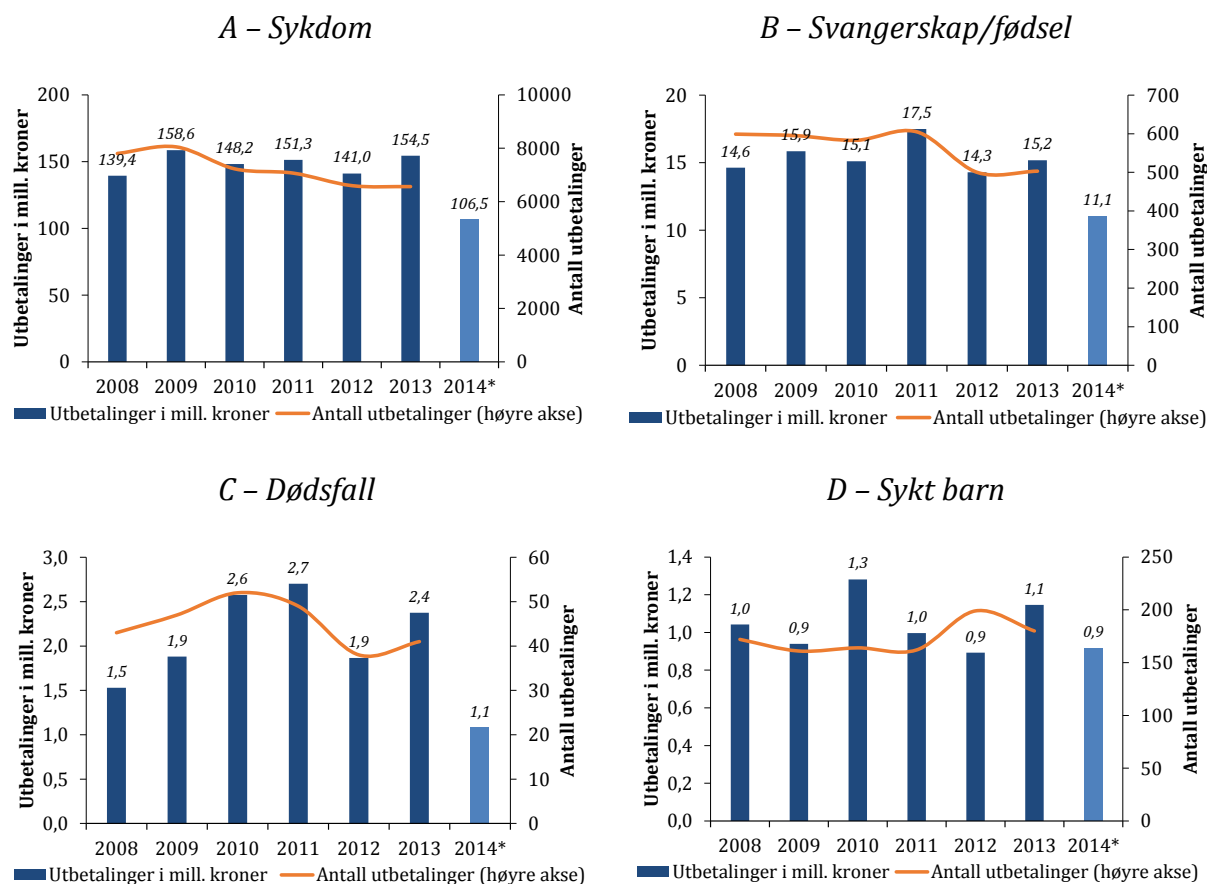
Figur 3.1 Samlede utbetalte tilskudd i løpende millioner kroner og antall utbetalinger av tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv.



*Data for 2014 er ikke fullstendige, siden de ikke inkluderer alle tilskuddsutbetalinger for 2014. Kilde: Landbruksdirektoratet, bearbeidet av Vista Analyse

Det er også interessant å få innsikt i hvordan utviklingen har vært for tilskudd til ulike formål, som sykdom, dødsfall, svangerskap/fødsel eller syke barn, se figur 3.2 A-D. Som vi ser fra figurene står tilskudd til avløsning ved sykdom for om lag 90 prosent av utbetalingene. Tilskudd til avløsning ved svangerskap/fødsel o.l. står for rundt 9-10 prosent, og tilskudd til avløsning ved dødsfall og sykt barn står således for en svært liten andel av utbetalingene. Endringer i regelverket i 2015 innebærer at en kan forvente noe økt utbetaling av tilskudd til avløsning ved sykt barn.

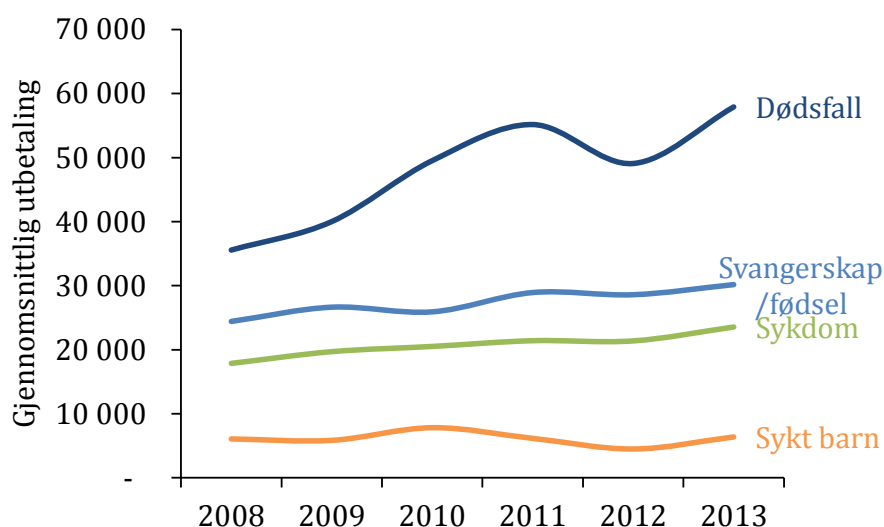
Figur 3.2 Samlede utbetalte tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. i løpende millioner kroner og antall utbetalinger, fordelt etter årsak.



*Data for 2014 er ikke fullstendige, siden de ikke inkluderer alle tilskuddsutbetalinger for 2014. Kilde: Landbruksdirektoratet, bearbeidet av Vista Analyse

Nedgangen i antall utbetalinger har vært større enn nedgangen i samlede utbetalinger. Som et resultat av dette har gjennomsnittlig utbetaling målt i løpende priser økt. Figur 3.3 viser hvordan gjennomsnittlig utbetaling fordeler seg på de fire årsakene til utbetalingene. Som vi ser fra figuren har utbetalingen ved dødsfall økt med 10,7 prosent per år i gjennomsnitt, betydelig høyere enn den generelle prisstigningen. Utbetaling ved svangerskap/fødsel og sykdom har i gjennomsnitt økt med 3,7 og 5,1 prosent per år, mens gjennomsnittlig utbetaling ved sykt barn har svinget over tid. Vi gjør oppmerksom på at antall utbetalinger og dermed antall saker er få, særlig for dødsfall, noe som kan ha betydning for tallene.

Figur 3.3 Gjennomsnittlig utbetaling per søknad ved ulike årsaker*

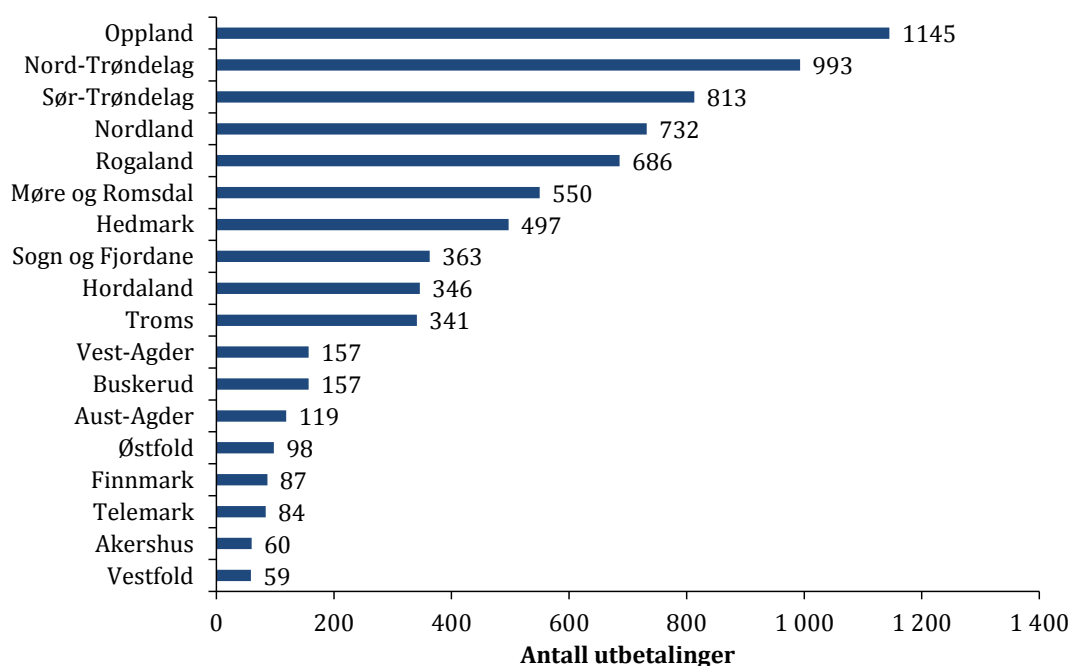


*Data for 2014 er ikke fullstendige, siden de ikke inkluderer alle tilskuddsutbetalinger for 2014. Kilde: Landbruksdirektoratet, bearbeidet av Vista Analyse

3.2 Geografisk fordeling av tilskuddet

Som det fremgår av figur 3.4 er det stor variasjon mellom fylkene i antall saker. En del av dette kan forklares med stor variasjon mellom fylkene i antall jordbruksforetak med husdyrproduksjon. Per 1. januar 2014 var det 4 097 jordbruksbedrifter med husdyrproduksjon (14 prosent av totalen for landet) i Rogaland (flest), mens tilsvarende i Finnmark var 242 (0,8 prosent) (færrest).

Figur 3.4 Tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv.– antall saker fordelt etter fylke i 2013*

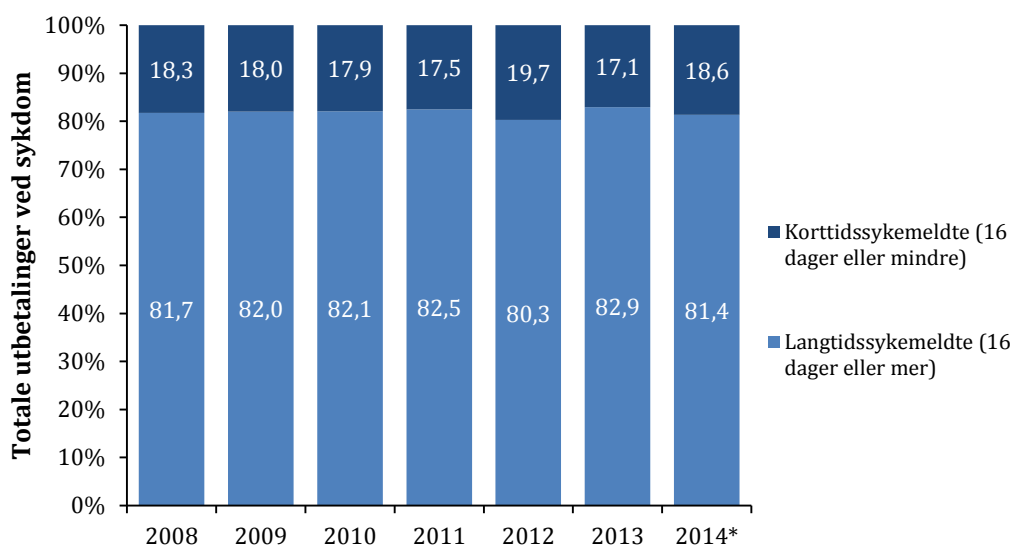


* Omfatter alle saker og årsaker, dvs. ikke bare avløsning ved sykdom. Kilde: Landbruksdirektoratet, bearbeidet av Vista Analyse

3.3 Korttid- og langtidssykdom

Det er også interessant å få en oversikt over fordelingen av tilskuddet mellom tilskuddsmottakerne som er kort- og langtidssykmeldte. I figur 3.5 viser vi fordelingen av utbetalt tilskudd mellom kort- og langtidssykmeldte mottakere av tilskudd til avløsning ved sykdom (dvs. utelukker støtte til avløsning av andre årsaker enn sykdom). Korttidssykmeldte er definert som mottakere med 16 sykedager eller færre og langtidssykmeldte er definert som mottakere med flere enn 16 sykedager. Figuren viser at de langtidssykmeldte mottar i størrelsesorden 82 prosent av det samlede tilskuddet som gis til avløsning ved sykdom.

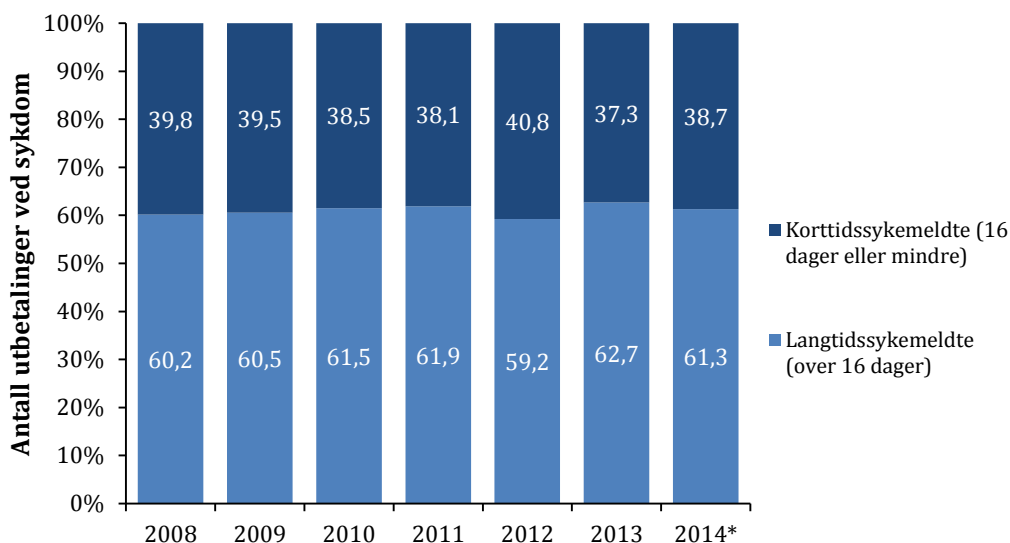
Figur 3.5 Fordelingen av utbetalt tilskuddsbeløp mellom kort- og langtidssykmeldte mottakere av tilskudd til avløsning ved sykdom.



*Data for 2014 er ikke fullstendige, siden de ikke inkluderer alle tilskuddsutbetalinger for 2014. Kilde: Landbruksdirektoratet, bearbeidet av Vista Analyse

I figur 3.6 viser vi fordelingen av antall utbetalinger mellom kort- og langtidssykmeldte mottakere av tilskudd til avløsning ved sykdom (dvs. utelukker støtte til avløsning av andre årsaker enn sykdom). Figuren viser at de langtidssykmeldte står for om lag 61 prosent av antall utbetalinger. En sak (søknad) kan ha flere utbetalinger.

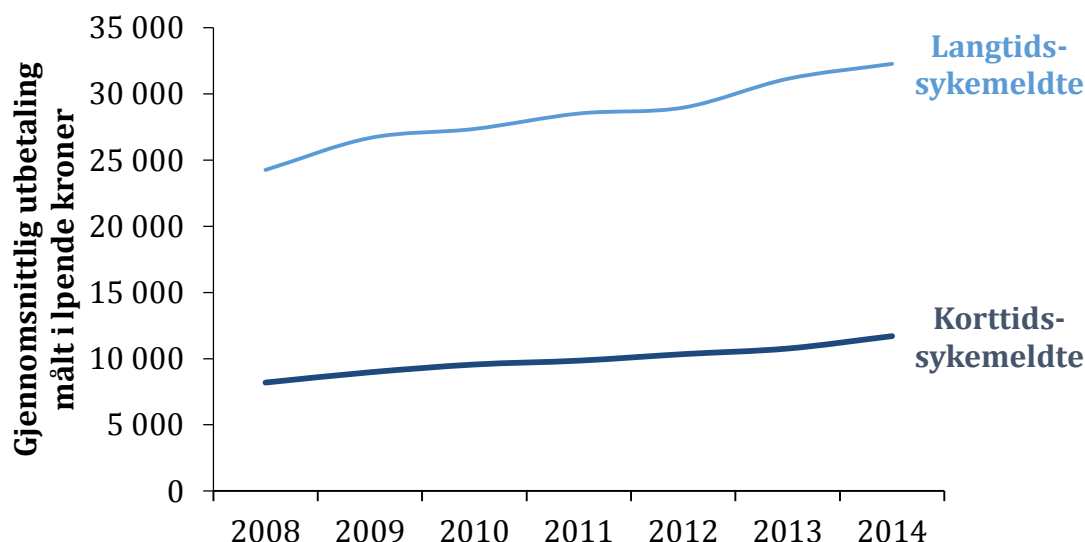
Figur 3.6 Fordelingen av antall utbetalinger mellom kort- og langtidssykmeldte mottakere av tilskudd til avløsning ved sykdom.



*Data for 2014 er ikke fullstendige, siden de ikke inkluderer alle tilskuddsutbetalinger for 2014. Kilde: Landbruksdirektoratet, bearbeidet av Vista Analyse

Ved å dele samlet utbetalt tilskuddsbeløp på antall utbetalinger per år for langtids- og korttidssykmeldte finner vi gjennomsnittlig utbetaling for de to mottakergruppene, se figur 3.7. Figuren viser at gjennomsnittlig utbetalingen til langtidssykmeldte nesten er tre ganger så høy som utbetalingen til korttidssykmeldte. Forskjellene i utbetalinger per sak/søknad kan imidlertid større enn figuren viser, ettersom en søknad kan bestå av flere utbetalinger og det gjerne er de langtidssykmeldte som har flere utbetalinger.

Figur 3.7 Utviklingen i gjennomsnittlig utbetaling (i løpende kroner) for langtids- og korttidssykmeldte



*Data for 2014 er ikke fullstendige, siden de ikke inkluderer alle tilskuddsutbetalinger for 2014. Kilde: Landbruksdirektoratet, bearbeidet av Vista Analyse

3.4 Fordeling av tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. på produksjonstype

Ved å koble sammen data over søkere om produksjonstilskudd med data over utbetalinger til tilskudd ved avløsning ved sykdom og fødsel mv. har vi undersøkt hvilke produsentgrupper som mottok tilskudd for avløsning ved sykdom og fødsel mv. i 2013. Basert på data over søknader om produksjonstilskudd vet vi at det var 42 971 landbruksforetak i 2013, 30 321 av disse var husdyrprodusenter, noe som tilsvarer 70,6 prosent av alle landbruksforetakene. Husdyrprodusentene mottok i alt 162,9 millioner kr. i tilskudd for avløsning mv., som tilsvarer om lag 94 prosent av samlet tilskuddsutbetaling. 96,2 prosent av disse drev også med plante- og/eller honningproduksjon.

12 650 landbruksforetak drev kun med plante- og/eller honningproduksjon i 2013, som tilsvarer 29,4 prosent av alle landbruksforetak. I alt mottok denne gruppen av landbruksforetak kun 5,9 prosent av det samlede tilskuddet på 173,2 millioner til avløsning ved sykdom og fødsel mv, som tilsvarer 10,3 millioner kroner. Noen mulige forklaringer på hvorfor rene plante- og/eller honningprodusenter mottar en relativt liten andel av det samlede tilskuddet til avløsning ved sykdom og fødsel mv. kan være:

- Tilskuddet gis i utgangspunktet for 5,5 måned av året («onnetida»), ikke hele året som for husdyrproduksjon.
- Plante-/honningprodusentene kan ha større fleksibilitet enn husdyrprodusentene ved at de i større grad kan tilpasse produksjonen (eksempelvis kan man vente noen dager med å gjødsle eller høste uten at dette har betydningsfulle konsekvenser).
- Gjøre målene er i mindre grad preget av rutinearbeid og automatisering (som foring og stell), som kan bidra til at det er vanskeligere å få hjelp av andre
- Plante-/honningprodusentene bruker i mindre grad avløser i det daglige og har derfor en høyere terskel for og/eller mindre vant til å be om hjelp/leie avløser.
- Planteprodusentene kjenner ikke til ordningen.
- Det er relativt flere syke på vinteren (altså utenom onnetida som planteprodusentene i utgangspunktet kan få tilskudd for⁴), jfr. http://www.keff.no/filestore/Nyhets-dokumenter/Hvorfor_faar_vi_influensa.pdf

3.5 Forvaltningseffektivitet i Tynset

I prosjektet har vi fått tilgang til detaljerte dokumentasjon (i PDF-format) over bevilgede tilskudd for Tynset i 2013. Dokumentasjon omfatter 85 saker, og fanger opp kommunenes innvilgede søknader. Basert på PDF-dokumentene har vi utarbeidet et datasett med:

- Dato for når kommunen mottok søknadene
- Dato for når kommunen hadde ferdigbehandlet sakene
- Dato for når utbetalingene ble gjennomført

⁴ Utgangspunktet er at det kun kan søkes tilskudd om avløsning i onnetida, dvs. fra 15. april til 1. oktober, i dag (ikke i 2013) er det imidlertid opp til kommunen å ta stilling til om perioden foretaket søker tilskudd for kan regnes som «onnetid» selv om det er utenfor tidsrommet 15. april til 1. oktober.

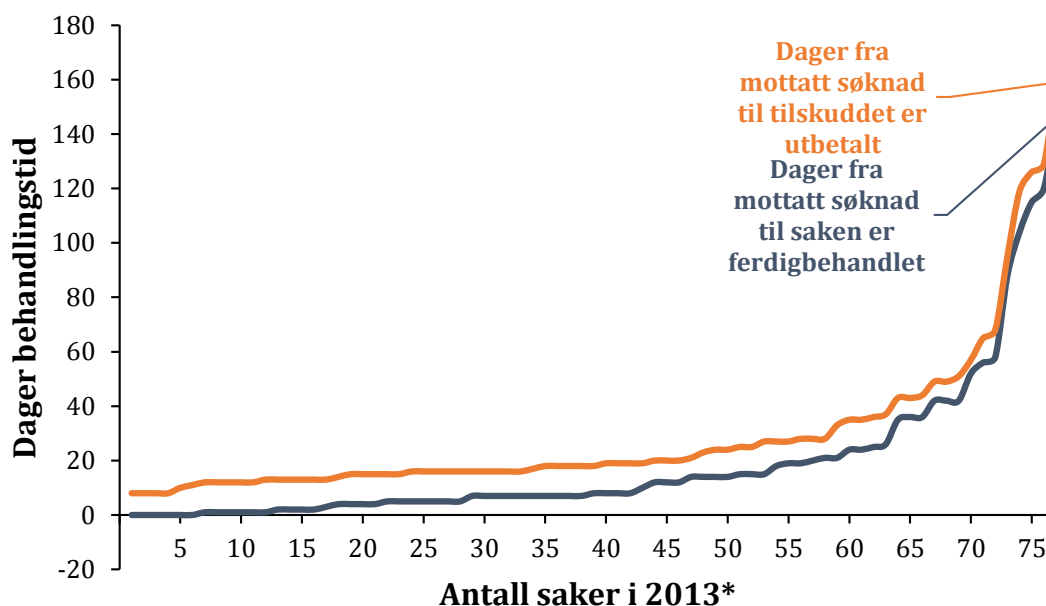
Basert på datasettet har vi beregnet:

- Antall dager fra kommunen mottok søknadene til de var ferdigbehandlete
- Antall dager fra kommunen mottok søknadene til tilskuddet ble utbetalt

Resultatet er vist i figur 3.8. Som vi ser fra figuren er det store variasjoner i behandlingstiden. Gjennomsnittlig antall dager fra søknaden er mottatt og saken er ferdigbehandlet er 19,6 dager (se blå kurve). I denne sammenheng er det verdt å nevne at noen få saker drar opp behandlingstiden betydelig (opp mot 146 dager), det er saker hvor det har tatt veldig lang tid å få informasjon om sykepenger fra NAV. Tiden fra sakene er ferdigbehandlet i kommunen og utbetalt er relativt lav, i gjennomsnitt 10 dager.

Kommunen sendte i 2013 forespørsel til NAV om informasjon for så godt som alle søknadene, og det gikk raskt å få svar. I dag ber man i større grad søker om å dokumentere forhold i søknaden. Ved søknader om foreldrepenger må kommunen uansett gå til NAV for å få data.

Figur 3.6 Behandlingstid fra søknad om tilskudd for avløsning ved sykdom og fødsel mv. er mottatt i Tynset kommune til saken er ferdigbehandlet og tilskuddet er utbetalt, i løpet av 2013.



*Kommunen bevilget 85 tilskudd i 2013, som følge av dokumentasjonen ikke var fullstendig i 8 saker viser figuren behandlingstiden for 77 saker. Kilde: Landbruksdirektoratet, bearbeidet av Vista Analyse

Resultatene må sees i sammenheng med at Tynset kommune har et felles landbrukskontor med Alvdal kommune. Den totale saksmengden landbrukskontoret behandlet i 2013 er derfor større enn 85. Resultatene må også sees i sammenheng med at saksbehandlerne hadde/har etablert et relativt godt samarbeid med NAV, som ikke nødvendigvis er tilfelle for andre landbrukskontor.

4 Mål og måloppnåelse

I dette kapitlet diskuteres kort hva som er målet med tilskuddsordningen og hvordan den kan bidra til måloppnåelse.

4.1 Målet med ordningen er å medvirke til å dekke kostnader til avløsning

§ 1 i forskriften for ordningen definerer at tilskuddsordningen skal medvirke til å dekke kostnader ved avløsning ved jordbrukerens egen eller barns sykdom, ved svangerskap, fødsel, adopsjon eller omsorgsovertakelse og ved jordbrukerens dødsfall. I Ldir (2015a) heter det at «Formålet med ordningen er altså ikke å bedre økonomien i jordbruksforetaket generelt, men å fungere som et sikkerhetsnett når jordbrukeren av bestemte årsaker helt eller delvis er ute av stand til å utføre arbeid som er nødvendig for å holde driften i foretaket i gang».

Dette er etter vår vurdering et klart mål som ikke skaper utfordringer for forvaltningen av ordningen. Slik vi tolker teksten skal tilskuddsordningen være et sikkerhetsnett som bl.a. skal unngå at jordbrukeren får store (økonomiske) problemer med driften som følge av sykdom mv.

Behovet for ordningen understrekes av de fleste

Felles for informantene, uavhengig av rolle, er deres understreking av viktigheten av ordningen. Viktigheten av velferdsordningene i landbruket understrekes, og at disse er særlig viktige i forhold til videre rekruttering til yrket. Harmoniseringen mot øvrige velferdsordninger i samfunnet trekkes fram som særlig positivt.

I en del tilfeller kjenner ikke jordbrukerne muligheten til å søke tilskudd, før sykdom rammer. Våre informanter er klare på at ordningen har vært avgjørende for å kunne leie inn avløser og holde produksjonen i gang. Disse mener også at muligheten til å leie inn avløser har kortet ned på sykmeldingsperioden. Alternativet til avløser ville vært at de selv måtte ta stellet (gitt at det fysisk sett er mulig), eller funnet andre i familie eller omgangskretsen som kunne hjulpet til.

Ordningen trekkes også fram som et viktig supplement til sykepengeordningen i NAV. Vilkår for sykepengeordningen i NAV er bl.a. knyttet til pensjonsgivende inntekt, mens tilskuddsordningen har krav til bl.a. minimum næringsinntekt for å få tilskudd, jfr. kap. 2.3. Ved overtakelse av bruk og/eller store investeringer i en oppbyggingsfase etc. kan det være utfordrende å møte kravene til inntekt. I slike tilfeller er Fylkesmannens mulighet for å gi dispensasjon fra kravet til næringsinntekt viktig. Da kan det være at en jordbruker ikke er berettiget til sykepenger fra NAV, mens tilskudd til avløsning kan innvilges (enten ved at jordbruker har tilstrekkelig næringsinntekt, eller at Fylkesmannen kan dispensere fra kravet).

Utformingen av ordningen indikerer at en prioriterer tilskudd til heltidsbrukere

I proposisjonen om Jordbruksoppgjøret 2014 (Prop. 106 S (2013-1024)) heter det i forbindelse med omtalen av at tilskuddsordningen skal evalueres bl.a. at «Det må fortsatt vektlegges at ordningen skal være målrettet mot de søkere som har størst behov for tilskuddet. Det må derfor tas hensyn til at mange søkere i tillegg til inntekt fra gårdsdrifta kan ha flere andre inntektsgrunnlag som nevnt over».

Det kan i utgangspunktet synes uklart hvilke søkere som har «størst behov» for tilskuddet, er det økonomisk behov eller behov for avløsning som følge av produksjon (type og/eller omfang)? Ved at ordningen gjelder for husdyrprodusenter og er avgrenset til onnetiden for plante- og honningprodusenter kan den sies å være spesielt innrettet mot dem som trenger avløsning mest. Slik ordningen er utformet med at en bl.a. skal trekke fra annen inntekt utenom jordbruket gir det en klar indikasjon på at en vil prioritere tilskudd til brukere som hovedsakelig har sin inntekt fra jordbruksproduksjonen. Jo større inntekt utenom bruket, jo lavere tilskudd er en berettiget til, alt annet likt.

Enkelte informanter mener det er riktig å trekke fra inntekter utenom bruket, mens andre mener det er urimelig. De hevder at årsaken til at mange har arbeid utenom bruket er at produksjonen i seg selv ikke gir tilstrekkelig inntekt. En annen årsak kan være at store investeringer i foretaket (stor gjeldsbelastning) gjør at man har behov for annet lønnet arbeid. Realiteten i slike tilfeller er at lønn/sykepenges fra jobben utenom bruket må dekke kostnaden til avløsning ved sykdom. For enkelte blir dette en økonomisk belastning.

Det er kanskje de langtidssyke som har størst behov for tilskudd

Figur 3.5 viser at i overkant av 80 prosent av utbetalt tilskuddsbeløp ved sykdom omfatter sykmeldte i mer enn 16 dager. Det kan også kanskje antas at det er disse som har størst behov for leid avløserhjelp. Kortsiktig sykmeldte (< 16 dager) vil kanskje ha lettere for å finne avløser i den nære familie, eller at man ikke finner det bryet verdt å søke om støtte for noen få dagers avløsning. For langsiktig sykmeldte kan det kreves mer permanente løsninger som krever innleid hjelp for bl.a. å avlaste familien.

Dyrevelferd brukes også av mange som begrunnelse for ordningen

Hensynet til dyrevelferd trekkes også fram av mange informanter som en begrunnelse for denne tilskuddsordningen. Resonnementet bak dette er da at tilskuddsordningen kan gjøre det lettere for jordbrukerne å leie inn avløsere, slik at en bl.a. kan unngå at dyra lider pga. mangel på stell. I hvilken grad ordningen avverger husdyrtragedier er ikke mulig å måle. Det som kan fastslås er at ordningen i seg selv ikke er tilstrekkelig til å avverge husdyrkatastrofer, jf. de siste årenes oppslag om slike katastrofer ulike steder i landet. Det må også understrekes at det påhviler den enkelte jordbrukeren et ansvar om å ivareta dyrevelferden, uavhengig av tilskudd til avløsning eller ikke. Vi mener allikevel at det er grunn til å tro at ordningen bidrar til å redusere antall dyrevernssaker som følger av jordbrukers sykdom.

4.2 Dagsatsene dekker ikke alltid kostnadene, men brukerne tilpasser omfanget av innleid avløsning til det man faktisk får i tilskudd

Maksimal dagsats er 1 500 kr. Dette tilsvarer også maksimal pris per dag for landbruksvikar.

I hvilken grad maksimal dagsats dekker kostnadene til avløser vil variere. Dersom et foretak får tildelt en landbruksvikar er prisen regulert gjennom landbruksvikarordningen. Dersom en person er sykmeldt over lengre tid, må i mange tilfeller andre avløsere benyttes. Pris for andre avløsere vil variere og bl.a. avhenge av den enkeltes kvalifikasjoner.

I hvilken grad tilskuddet dekker kostnadene til avløser vil avhenge av pris per time og nødvendig antall timer til å utføre arbeidsoppgavene. Type produksjon, når i syklusen og mekaniseringsgrad vil være faktorer som påvirker dette. Eksempelvis er arbeidsbelastningen vesentlig høyere under lamming om våren enn ellers for saueprodusenter. Tilsvarende vil eksempelvis gjelde inseminering, kalving/grising etc. Det innebærer igjen at i enkelte perioder vil dagsatsen ikke være tilstrekkelig, mens den i mer rolige perioder vil være det.

Inntrykket fra informantene er at dagsatsen i en del tilfeller (og kanskje særlig for melkeproduksjon) ikke dekker kostnadene til avløser. For enkelte (langtidssykmeldte) er det snakk om betydelige kostnader til avløser. Inntrykket er at i slike tilfeller tilpasses leie av avløser til tilskuddet som utbetales, hvis mulig, slik at for store ekstra kostnader unngås. Det forutsetter at den sykmeldte har tilgang til andre som kan steppe inn (familie og venner), og at man på forhånd faktisk vet omtrent hvor mye man får i tilskudd.

Som en på landbrukskontoret sa: «Som bonde har du ikke råd til å være langtidssykmeldt. Bonden må ha familie som kan steppe inn, hvis ikke blir det dyrt».

4.3 Oppsummering: Klart mål for ordningen

Selv om målet for ordningen i utgangspunktet er klart, viser gjennomgangen ovenfor at eventuelle tolkninger av hvem som bør prioriteres for tilskudd kan ha betydning for utformingen av tilskuddsordningen. Vi har forholdt oss til at dette skal være en tilskuddsordning som i utgangspunktet skal omfatte alle jordbrukere, men at brukere som har sin inntekt hovedsakelig fra jordbruket skal prioriteres. Vi kommer tilbake til dette i gjennomgangen av de ulike sidene ved ordningen i senere kapitlet, og vurderer da bl.a. i hvilken grad praktiseringen av ordningen bidrar til måloppnåelsen i den forstand at søkerne får det tilskuddet de har krav på i henhold til regelverket. Vi ser også på virkningene på ulike grupper av jordbrukere av mulige endringer i ordningen.

5 Forvaltning og forvaltningseffektivitet i dagens ordning

I dette kapitlet vurderes i hvilken grad dagens tilskuddsordning forvaltes effektivt i den forstand at forvaltningen er mest mulig kostnadseffektiv og sikrer at søkerne får utbetalt korrekt tilskudd i henhold til regelverket, samt at kontrollen med dem som forvalter ordningen er hensiktsmessig.

Vurderingene er hovedsakelig basert på resultatene fra intervjuene og innspill fra bl.a. referansegruppen. Vi opplever at respondentene er relativt samstemte om hva som er hovedutfordringene med tilskuddsordningen og saksbehandlingen, selv om vektleggingen av de ulike momentene kan variere noe.

Forskriften for tilskuddsordningen og rundskrivene fra Ldir (Rundskriv 2015-07 og 2015-33) understreker *søkers* ansvar for fylle ut en korrekt søknad og framskaffe nødvendig dokumentasjon bl.a. fra NAV og likningskontor om hva man får i sykepenger og annen støtte i sykmeldingsperioden. Vår evaluering viser at praksis mht. dette varierer. I enkelte kommuner tar avløserlag eller landbrukskontoret hele eller deler av jobben med å framskaffe dokumentasjonen. Landbrukskontoret begrunner dette bl.a. med at de i alle tilfeller skal kontrollere at utbetaling av tilskuddet er korrekt, jf. § 10 i forskriften. Vi kommer tilbake til dette senere.

5.1 Søkerne opplever søknadsprosessen som krevende

Jordbrukerne har selv ansvaret for å skaffe og levere dokumentasjon på at vilkårene for å få tilskudd er oppfylt. Landbruksforvaltningen kan bistå søker med å innhente dokumentasjon dersom denne har et spesielt behov for hjelp, og saksbehandler i kommunen har tid til dette ved siden av sine ordinære arbeidsoppgaver, jfr. Ldir (2015a). Inntrykket fra våre informanter er at avløserlagene og de kommunale landbrukskontorene spiller viktige roller i å bistå søker gjennom søkeprosessen. Vårt generelle inntrykk fra intervjuene er at søkerne opplever det som krevende å framskaffe de nødvendige opplysningene, spesielt i saker hvor sykmeldingen går ut over 16 dager.

Et moment som spiller inn på hvordan søkerne opplever søkeprosessen, er at dette er en ordning mange ikke har kjennskap til/kunnskap om før de blir sykmeldte. Årsak til sykmelding kan også spille inn når det gjelder hvor krevende søkerne opplever ordningen, eksempelvis beinbrudd vs. psykisk sykdom. I en del saker kan det derfor være et spesielt behov for bistand fra landbrukskontoret.

I enkelte fylker drives det periodevis aktiv informasjon om ordningen, bl.a. ved at det via de kommunale landbrukskontorene sendes ut informasjon i forbindelse med endringer i regelverket o.l.

En rekke dokumentasjonskrav stilles til søkeren

For å kunne beregne korrekt tilskudd krever reglene for ordningen som beskrevet i kapittel 2 at *søker* framlegger en rekke opplysninger om sine inntektsforhold utenfor gårdsbruket. Dette dreier seg om oppgaver over lønn fra annen virksomhet, honorarer fra ulike verv, stønader/sykepenger fra NAV osv. Søker skal også dokumentere faktiske utgifter til avløser. Videre må søker dokumentere at næringsinntekten fra bruket de siste 2 årene som det foreligger likning for har vært større enn ½ G.

Søkeren må skaffe opplysninger fra NAV om hva vedkommende får i støtte i forbindelse med sykdom o.l. Dette kan gjøres gjennom f.eks. å legge ved søknaden kopi av vedtak om stønad fra NAV, kopi av kontoutskrift som viser utbetaling av stønad fra NAV eller ved at søker skriver ut en oversikt over alle utbetalinger man har fått fra NAV de siste tre månedene fra «Dine utbetalinger» på «Ditt NAV» på www.nav.no. For å unngå at jordbrukerne venter med å søke NAV om sykepengen til etter at de har fått utbetalt avløsertilskudd er det innført en regel om at de i slike tilfeller må skaffe opplysninger om hva de *kan få* i tilskudd fra NAV ved sykdom, fødsel o.l. dersom man hadde søkt. NAV vil ofte ikke vurdere hva man faktisk kan få i sykepenge dersom det ikke finnes noen sak (dvs. når jordbrukeren ikke har levert inn sykmelding). Kontakten med NAV-systemet oppleves som krevende både av søker og kommune/fylkesmann, se nedenfor.

Kommunen, Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet skal kontrollere at utbetalingen av tilskuddet blir rett, jf. § 10 i forskriften⁵. En informant ved et landbrukskontor legger til grunn at eneste mulighet for å kontrollere dette er å innhente opplysningene direkte fra NAV.

Utfordringen som mange opplever med å skaffe opplysninger fra NAV-systemet har ført til at det er noe ulike praksis i forhold til søkers dokumentasjonskrav. Enkelte landbrukskontor legger til grunn at søker skal framskaffe og legge ved all dokumentasjon, slik forskriften legger opp til. Andre landbrukskontor krever ikke at søker framskaffer dokumentasjon. Disse mener det er mer rasjonelt at saksbehandler innhenter dokumentasjonen direkte fra NAV og skatteetaten. Hvordan dette løses i praksis varierer noe.

Et landbrukskontor som behandler relativt mange saker per år (om lag 100 søknader), har utviklet et skjema som de rutinemessig sender NAV og skatteetaten for å innhente nødvendig dokumentasjon for beregning av tilskuddet. Vedlagt dette skjemaet er utdrag av forskriften om vilkår for ordningen, samt søknaden hvor søker signerer på at «Jeg gir kommunen fullmakt til å kontrollere opplysninger fra NAV og eventuelt andre offentlige etater»⁶. Dette landbrukskontoret mener at denne dialogen med NAV er eneste mulighet for saksbehandler til å få bekreftet at opplysningene fra søker er riktig. Saksbehandleren mener også at dette sparer både dem og søker for tid. Saksbehandler anslår at det tar i gjennomsnitt tre uker før utfylt skjema blir returnert fra NAV. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er etter vår oppfatning om forskriftens § 10: «Kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet kontrollerer at utbetaling av tilskot er rett» skal innebære at kommunen for alle søknader må innhente eller få bekreftet dokumentasjonen som ligger ved søknadene.

To andre landbrukskontor vi har intervjuet har etablert direkte og god dialog med lokalt NAV-kontor som er samlokalisert med landbrukskontoret. Gjennom direkte kommunikasjon hentes nødvendig dokumentasjon inn. En informant hevder at dette er en vinn-vinn-vinn situasjon for NAV, forvaltningen og søker. Forvaltningen får lett tilgang til nødvendige dokumentasjonskrav. Samtidig hjelper forvaltningen søker med å fylle ut skjema til NAV. Dette bidrar til bedre kvalitet på dokumentene som sendes NAV og forenkler saksbehandlingen der. For søker letter dette søkeprosessen både i forhold

⁵ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-12-19-1821?q=tilskot+til+avl%C3%B8ysing+ved+sjukdom>

⁶ <https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/velferdsordninger/avlosning-ved-sykdom/skjema>

til NAV (søknad om sykepenges) og landbrukskontoret (søknad om tilskudd til avløsning). I disse kommunene oppfattes ikke dokumentasjonskravene som noe problem.

Avløserlag og kommuner bistår ofte i utfyllingen av søknadsskjemaet

Siden dette er en ordning en jordbruker først kommer borti ved egen eller barns sykdom, svangerskap, fødsel, adopsjon eller omsorgsovertagelse og ved dødsfall, søkes ofte veiledning enten hos avløserlag eller landbrukskontor. I tilfeller hvor søker benytter avløser gjennom avløserlaget, bistår ofte avløserlaget søker med utfylling av informasjon om avløsningen og framskaffer dokumentasjon for avløserutgifter. I enkelte tilfeller beregner også avløserlaget et anslag for størrelsen på tilskuddet.

Informantene ved landbrukskontorene sier at søknader som kommer via avløserlagene har en bedre kvalitet enn når de kommer fra søker direkte. Dette forklares med at avløserlagene kjenner ordningen og vilkårene, og dermed vet hva som kreves i forbindelse med søknaden. Avløserlaget representerer således et kvalitetsikringsledd før søknad sendes landbrukskontoret.

Avløserlagene kunne inntil utgangen av 2014 få utbetalt tilskuddet direkte fra staten uten at dette gikk veien om jordbrukeren, og hadde dermed en viss egeninteresse av å få sendt inn en korrekt søknad så raskt som mulig. Fra 1.1. 2015 må utbetalingen av tilskuddet gå via jordbrukeren. Denne endringen innebærer at både avløserlag og jordbruker nå har en interesse av å få sendt inn en korrekt søknad så raskt som mulig. Når avløserlagene kunne motta tilskuddet direkte og også mottok tilskudd til avløsning ved ferie og fritid direkte, hadde de større mulighet til å forskuttere utgiftene for den enkelte bruker. En effekt av endringen fra 1.1.2015 er at avløserlagene i større grad må fakturere før jordbruker har mottatt tilskudd. For enkelte jordbrukere kan dette representere et likviditetsproblem. Om et foretak f.eks. er berettiget 1 500 kr per dag, utgjør det et tilskudd på i underkant av 50 000 kr for en måned. Dersom saksbehandlingen trekker ut, kan dette fort dreie seg om store beløp som jordbrukeren må forskuttere. Om utbetaling av tilskudd trekker ut i tid, kan det i noen tilfeller være vanskelig for avløserlaget å få inn sine fordringer, noe som igjen påvirker deres likviditet.

Som nevnt ovenfor står enkelte landbrukskontor for all innhenting av dokumentasjon. I noen tilfeller står også landbrukskontoret for utfyllingen av søknadsskjemaet, noe som egentlig ikke er deres oppgave. Grensedragningen kan her etter vår oppfatning imidlertid ofte være flytende, ved at landbruksforvalterne jo skal gi veiledning om utfylling av søknadsskjemaet og også skal kontrollere at opplysningene stemmer. Slik sett kan det være lett for kommunene å påta seg mer av arbeidet med søknadsskrivingen, noe som også kanskje gjør at man raskere og lettere får på plass en «korrekt» utfylt søknad. Rundskrivene åpner også for at landbrukskontorene kan bistå i søknadsutfyllingen dersom man har tid til det og det ikke går ut over øvrige oppgaver.

5.2 Mange landbrukskontor synes søknadsbehandlingen er krevende

De kommunale landbrukskontorene behandler søknadene i første hånd, og har vedtaksmyndighet. Vårt generelle inntrykk fra intervjuene er at landbrukskontorene, spesielt kontorene som behandler få saker, opplever behandlingen som krevende. Dette gjelder både framskaffing/kontroll av opplysninger, tolkning av regelverket og

beregning av tilskuddssatsene. Dagens saksbehandling tar også uforholdsmessig lang tid, særlig ved at det tar tid å få inn den nødvendige dokumentasjonen fra bl.a. NAV på faktisk stønad og inntekt utenfor bruket. Dette er i henhold til regelverket søkers ansvar, men har en del steder i praksis falt på landbrukskontorene å skaffe i første hånd.

Viktige skiller i forhold til om søknadsbehandlingen oppleves som krevende er om søker er heltidsjordbruker og om sykmeldingen kun omfatter inntil de 16 første dagene, dvs. før rett til sykepengesom selvstendig næringsdrivende fra NAV kommer inn. Søknader om tilskudd for perioder under 16 dager er i følge informantene enkle saker som tar kort tid å behandle. Kompleksiteten øker ved lengre sykmelding, ulike graderinger innenfor perioden og at søker har annet lønnet arbeid eller verv med varierende møtetegodtgjørelser utenom foretaket. Også saker som sjelden fremmes, slik som foreldrepenger som tas ut over en periode på inntil tre år nevnes som vanskelige, men da som følge av liten erfaring med disse sakene. Informantene ved landbrukskontorene trekker fram fylkesmannens rolle som rådgiver i komplekse saker som viktig og nødvendig.

Informantene både hos Fylkesmannen og ved landbrukskontorene mener at et elektronisk saksbehandlersystem på kommunalt nivå er nødvendig om kommunene skal behandle disse søknadene. Per i dag beregner saksbehandler tilskuddet manuelt. Dette blir fort krevende ved lengre sykemeldinger og med ulike graderinger. Har søker tillitsverv skal eksempelvis møtetegodtgjørelse trekkes fra. Kommunene skal fatte vedtak om tilskudd. Saken oversendes deretter til Fylkesmannen som registrerer vedtaksdata inn i saksbehandlersystemet Saturn for en maskinell beregning av tilskuddet. I enkelte saker finner Fylkesmannen feil i beregningen fra kommunene, og dette må da rettes, noe som også tar tid. Fra 2015 kan Fylkesmannen sende ut melding om vedtak om tilskudd på vegne av kommunen.

I forbindelse med denne evalueringen har vi ikke analysert saksbehandlersystemet SATURN som Fylkesmannen har tilgang til, bl.a. fordi systemet skal fases ut. Vi mener at den som skal motta, behandle og fatte vedtak om tilskudd må ha tilgang til det elektroniske saksbehandlersystemet. Dette for å unngå at flere ledd gjør mer eller mindre det samme. I tillegg vil det i et elektronisk saksbehandlersystem være mulig å ha enkelte auto-kontroller, slik som antall dager tilskudd sett i forhold til sykmeldingsperiode, enkelte trekker også fram 365 dager innenfor en periode på 3 år som vanskelig å følge opp. Dette avdekkes gjennom interne kontroller, men i et saksbehandlersystem kunne også dette ligget som en auto-kontroll. Etter hva vi har fått opplyst skal et nytt saksbehandlersystem etableres, som også kommunene får tilgang til.

Kontakten med NAV er den mest krevende delen av behandlingen

Så godt som alle av våre informanter, både hos kommuner og fylkesmenn, med unntak av de som har etablert direkte dialog med NAV lokalt, mener at kontakten med NAV er noe av det vanskeligste ved søknadsbehandlingen. Det er varierende kunnskap blant NAV-ansatte om tilskuddsordningen og forhold som er relatert til denne, og det kan være vanskelig å finne rett person hos NAV for å skaffe/kontrollere opplysningene. Tregheten med å få informasjon fra NAV bidrar til at saksbehandlingen tar lang tid, ved at søknadene blir liggende i kommunen i påvente av den nødvendige dokumentasjonen.

Flere informanter (jordbrukere, landbrukskontor og fylkesmenn) peker på at opplysningene om støtte og andre forhold knyttet til inntekt mv. som man i dag får fra

NAV burde vært tilgjengelig elektronisk for saksbehandlerne på landbrukskontorene. Alternativt kunne man ha noen saksbehandlere i NAV med ansvar for landbruk. Landbrukskontorene trekker fram at opplysningsbehovet er gjensidig, ettersom landbrukskontoret bidrar med opplysninger til NAV i saker om bl.a. tidligpensjon.

I de kommunene hvor det er etablert en kontakt med NAV oppleves ikke dokumentasjonskravet som noe problem. I disse kommunene er det i flere tilfeller ikke krav om at søker framskaffer dokumentasjon, dette gjør saksbehandler ved landbrukskontoret. I disse kommunene mener saksbehandlerne at både søker og forvaltning sparer tid, samtidig som opplysningene som legges til grunn kontrolleres.

Selve beregningen av maksimal dagsats kan være vanskelig

Igjen er det landbrukskontorene med få saker som synes dette er vanskelig. Selv om det foreligger en rekke eksempler på hvordan er beregner maksimal dagsats i veiledningsmaterialet fra sentralt hold, synes noen at det er vanskelig å foreta disse beregningene. Veiledningsmaterialet trekkes fram som godt, og at dette sammen med den gode dialogen med Fylkesmannen er viktig for saksbehandlingen. Utfordringen er kompleksiteten i sakene. Det er ikke mulig å lage eksempler for alle alternativene som foreligger. Dette gjelder spesielt ved redusert sykemelding, ulike typer produksjon i samme foretak, omregning til inntekt per dag osv. Å holde orden på antall sykemeldingsdager oppfattes også som tidskrevende og vanskelig av noen. Som nevnt er ville et saksbehandlersystem kunne forenklet dette noe.

5.3 Fylkesmannens involvering i saksbehandlingen varierer svært mye

Etter regelverket foretar fylkesmannen utbetaling av tilskudd basert på de ferdigbehandlede søknadene fra de kommunale landbrukskontorene, og er klageinstans for klager på vedtak om tilskudd fattet av kommunene. Fylkesmannen skal også føre tilsyn med at saksbehandlingen i kommunene er forsvarlig og i samsvar med regelverket. Noen fylkesmannsembeter sørger også for opplæring av nye saksbehandlere på de kommunale landbrukskontorene. Endelig skal fylkesmannen behandle søknader om dispensasjon fra ulike deler av regelverket. I endringene av regelverket som er gjennomført fra 1.1.2015 er en del forhold som det tidligere måtte søkes dispensasjon for nå overlatt til kommunene å vurdere i saksbehandlingsprosessen.

Fylkesmannen opptrer i noen tilfeller som saksbehandler

Fylkesmannen mottar alle ferdigbehandlede saker med vedtak fra kommunene, legger disse inn i saksbehandlingssystemet Saturn og klargjør for utbetaling. I denne forbindelse gjennomgår enkelte fylkesmenn alle sakene, får oversendt all dokumentasjon og kontrollerer behandlingen før utbetaling. De finner da i en del tilfeller saksbehandlingsfeil som rettes opp før utbetaling. Andre fylkesmenn nøyer seg med å motta sakene og legge dem inn i Saturn, uten å kontrollere selve behandlingen. Enkelte andre fylkesmenn igjen foretar i noen grad kontroll av sakene før utbetaling, uten at de nødvendigvis får inn bakgrunnsdokumentasjonen. Den maskinelle beregningen i Saturn vil i alle tilfeller medføre en kontroll av at beregningene av tilskuddsbeløp er korrekt utført av saksbehandlerne.

På grunn av denne store forskjellen i behandlingen av sakene mellom fylkesmannsembetene må det etter vår oppfatning bli forskjell i kvaliteten på saksbehandlingen. I noen fylker vil det være nærmest dobbel saksbehandling, ved at både kommuner og fylkesmannen går inn i sakene og vurderer dem. I tillegg foretar også avløserlaget i enkelte kommuner en beregning før søknaden sendes til kommunen. Det kan imidlertid hende at kommunene behandler søknadene noe mindre grundig når de vet at fylkesmannen uansett vil gå inn i detaljene. Uansett vil en slik «dobbelt saksbehandling» etter vår oppfatning føre til at det brukes mer ressurser på saksbehandlingen enn det som burde være nødvendig. Det kan også ha betydning for nødvendigheten av kontroll og oppfølging, mer om dette nedenfor. Vi legger til grunn at mye av årsaken til dette er at kommunene ikke har tilgang til saksbehandlersystemet Saturn. For mange andre tilskuddsordninger i landbruket er kommunen førstelinjebehandler og har tilgang til saksbehandlersystemene.

Liberal praksis med å gi dispensasjon

Søknadene om dispensasjon ser ut til i all hovedsak å dreie seg om dispensasjon fra kravet om minste næringsinntekt på ½ G fra bruket de siste 2 årene (gjerne nye brukere), dødsfall og maksimalt 365 dagers tilskuddsperiode ved sykdom. Som oftest ender det i de ovennevnte sakene med at søker får dispensasjon. Mange oppfatter det slik at det er i tråd med intensjonene bak ordningen at man skal forsøke å komme søkeren mest mulig i møte. Enkelte mener det ville være en fordel om kommunen kunne vurdere dispensasjon, og særlig fra kravet til næringsinntekt. I mange saker dreier dette seg om nye brukere, som ikke har fått produksjonen i gang. Vårt inntrykk fra intervjuene er at omtrent alle slike dispensasjonssøknader innvilges, og enkelte mener det er unødvendig byråkratisk å måtte sende en dispensasjonssøknad. Saker hvor gardbruker har en sykemelding som går over 365 dager som følge av at vedkommende står på venteliste til en operasjon, er også saker som trekkes fram som enkle dispensasjonssaker som kommunen kunne fatte vedtak i forhold til.

Blant de vanskeligste sakene ser ut til å være når man skal vurdere utsiktene til at en jordbruker vil komme tilbake i arbeid i foretaket, og dermed bør få dispensasjon fra 365-dagersregelen. En må i mange tilfeller da gå inn å vurdere medisinske forhold som behandlingsformers effekt o.l., noe som mange finner vanskelig, og det ser ut til at behandlingen dermed lett ender opp med å gi dispensasjon for en periode. Det kan synes underlig at en saksbehandler hos fylkesmannen eller Ldir skal gå inn i slike forhold, men dette er faktisk forutsatt i Ldir (2015a). Dette er imidlertid blitt noe endret i det nyeste rundskrivet, jfr. Ldir (2015c).

Praksisen med å innvilge dispensasjon fra ulike deler av regelverket (kravet til næringsinntekt på minst ½ G, 365 dagers-regelen og hvor jordbruker står på venteliste for operasjon osv.) synes å være i tråd med intensjonen bak ordningen om at den skal komme dem til gode som trenger det mest. Det synes som at behandlingen av dispensasjonssøknadene er effektiv og tar lite tid. Vi mener imidlertid at dispensasjon er noe som bør være et unntak, og som kan gis i særlige tilfeller. Det bør derfor etter vår vurdering formuleres egne unntaksregler som tas inn i forskriften, slik at en unngår søknad om dispensasjon i slike saker. Det vil spare søker og forvaltning for unødvendig ressursbruk.

5.4 Kontroll og oppfølging avdekker relativt få feil

Både kommunen, fylkesmannen og Ldir kan kontrollere at en forestående eller allerede foretatt tilskuddsutbetaling er korrekt. Dette kan skje både i forbindelse med kommunens saksbehandling og i forbindelse med etterfølgende kontroll. Sistnevnte kan gjennomføres både som følge av mistanke om at det er gitt tilskudd på feil grunnlag og som del av stikkprøvekontroll. Foretaket plikter å utlevere all bokføring, korrespondanse og alle opptegninger som kan inneholde opplysninger om forhold av betydning for retten til eller størrelsen på tilskuddet. Forvaltningen kan også kontrollere slike forhold ved å gjennomføre telling og måling på eiendommene som foretaket benytter (Ldir, 2015a).

Fylkesmennene foretar kontroller (forvaltningsrevisjon) av kommunenes saksbehandling. Kommunene som kontrolleres plukkes gjerne ut på bakgrunn av en risikobasert vurdering. Som for de andre tilskuddsordningene i landbruket skjer dette uregelmessig, og ikke nødvendigvis hvert år i alle fylker. Forvaltningsrevisjonene skjer gjerne ved at man kontrollerer saksbehandlingen av flere tilskuddsordninger på landbruksområdet samtidig. Det hender man finner feil i behandlingen av søknader om tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. Det generelle inntrykket er imidlertid at det avdekkes relativt få feil, noe som kan ha sammenheng med at mange fylkesmannsembeter er relativt tungt involvert i selve saksbehandlingen. Et annet moment er at dette er et tilskudd man søker om i etterkant, hvor sykmelding foreligger sammen med annen dokumentasjon, og man må dokumentere faktiske utgifter til avløser.

Det er vanskelig for oss å vurdere om fylkesmennene i tilstrekkelig grad foretar stikkprøvekontroller av saksbehandlingen, dette vil bl.a. avhenge av i hvilken grad fylkesmannen har vært involvert i saksbehandlingen i første hånd. Det kan se ut til at de fylkesmenn som går detaljert inn i hver enkelt sak i forbindelse med utbetalingen av tilskudd i noe mindre grad knytter forvaltningsrevisjonen opp mot akkurat denne tilskuddsordningen. De mer prinsipielle sidene ved at fylkesmannen er detaljert inne i saksbehandlingen i første hånd og samtidig skal føre kontroll med kommunenes saksbehandling kommer vi litt tilbake til senere i rapporten.

Et forhold som en informant ved et landbrukskontor har trukket fram er saker hvor det gjøres endringer i vedtak om stønad fra NAV. Eksempler kan være at NAV har beregnet 65 prosent sykepenger og ikke 100 prosent fra dag 17 som man skal gjøre i henhold til regelverket, eller at NAV ikke har innvilget sykepenger. Om dette påklages og NAV foretar endringer, er landbruksforvaltningen avhengig av at søker melder fra om dette slik at tidligere tilskuddsutbetalinger kan korrigeres. Om ikke søker melder dette, som de jo er pliktige til, er det så å si umulig å fange opp.

5.5 Kostnadseffektiviteten i forvaltningen

Daværende Statens landbruksforvaltning (SLF) gjennomførte i 2014 en spørreundersøkelse hvor alle kommuner og fylkesmenn ble bedt om å anslå tidsbruk for grupper av tilskuddsordninger innenfor landbruket, se SLF (2014a). Med utgangspunkt i anslag for kommunenes totale ressursbruk på forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene på landbruksområdet fra Vista Analyse (2013) ble kommunene spurt om fordelingen av arbeidet på de ulike tilskuddstypene. Fylkesmennene ble bedt om å anslå antall årsverk brukt på tilskuddene. SLF gjorde selv et anslag for sin egen tidsbruk.

Tabell 5.1 Tidsbruk i tilskuddsforvaltningen hos kommunene, fylkesmennene og SLF. Antall årsverk i 2013.

	Kommunene	Fylkesmennene	SLF	Totalt
Produksjonstilskudd og avløsertilskudd	99	35	23	156
Regionale miljøprogram	33	19	3	55
Erstatningsordninger	22	14	8	43
Sykdomsavløsning	25	9	1	35
Spesielle miljøtiltak i landbruket	47	13	1	62
Nærings- og miljøtiltak i skogbruket	27	24	1	51
Skogfond	28	15	3	45
Øvrig tilskuddsforvaltning	30	41	16	88

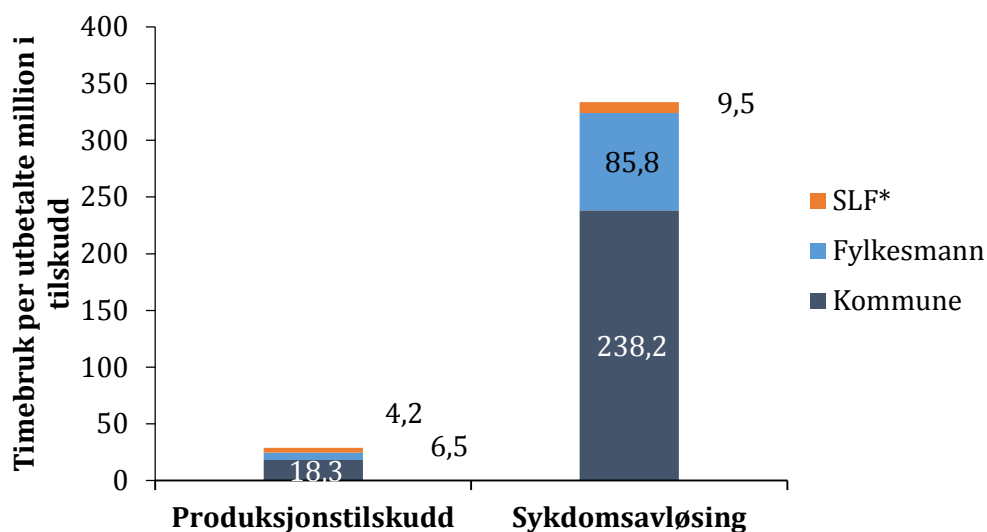
Kilde: SLF (2014a)

Tabell 5.1 inneholder også anslag for administrative fellesressurser, som er fordelt på alle tilskuddsordningene. Tabellen viser at det i forvaltningen ble utført 35 årsverk i forvaltning av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv., og at ca. 71 prosent av disse ble utført i kommunene. Åtte prosent av årsverkene i tilskuddsforvaltningen i kommunene ble benyttet på denne ordningen, mens den tilsvarende andelen for fylkesmennene var fem prosent.

Tabell 5.1 viser at tilskuddet til sykdomsavløsning er den ordningen som krever minst tidsbruk i forvaltningen, målt i antall årsverk per ordning. Dersom en ser tidsbruken i forhold til antall søknader eller utbetalt beløp blir imidlertid bildet et noe annet. Vurdert i forhold til utbetalt beløp krever søknadene om tilskudd til sykdomsavløsning mer enn 10 ganger så lang tid å behandle som søknadene om produksjonstilskudd, jfr. figur 5.1. Figur 5.2 viser at søknader under tilskuddsordningen ved sykdomsavløsning samlet sett krever vel dobbelt så lang tid å administrere som søknadene om produksjonstilskudd.

En må her imidlertid ha klart for seg at en sammenligner to helt forskjellige ordninger. Å søke om produksjonstilskudd er mulig å gjøre elektronisk – ingen dokumentasjon skal sendes med – alt oppbevares hos søker – og alle satser er gitt i systemet. Dette viser imidlertid potensialet for effektivisering dersom en strømlinjeformer et system.

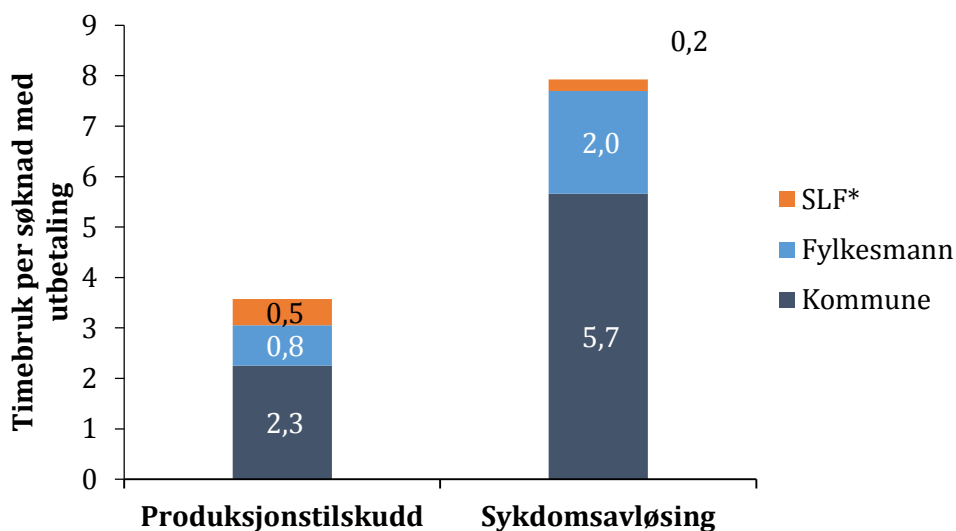
Figur 5.1 Tidsbruk per utbetalt million i behandlingen av søknader om hhv. produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv.



*Landbruksdirektoratet fra 1.7.2014

Kilde: Vista Analyse

Figur 5.2 Tidsbruk per søknad i behandlingen av søknader om hhv. produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv.



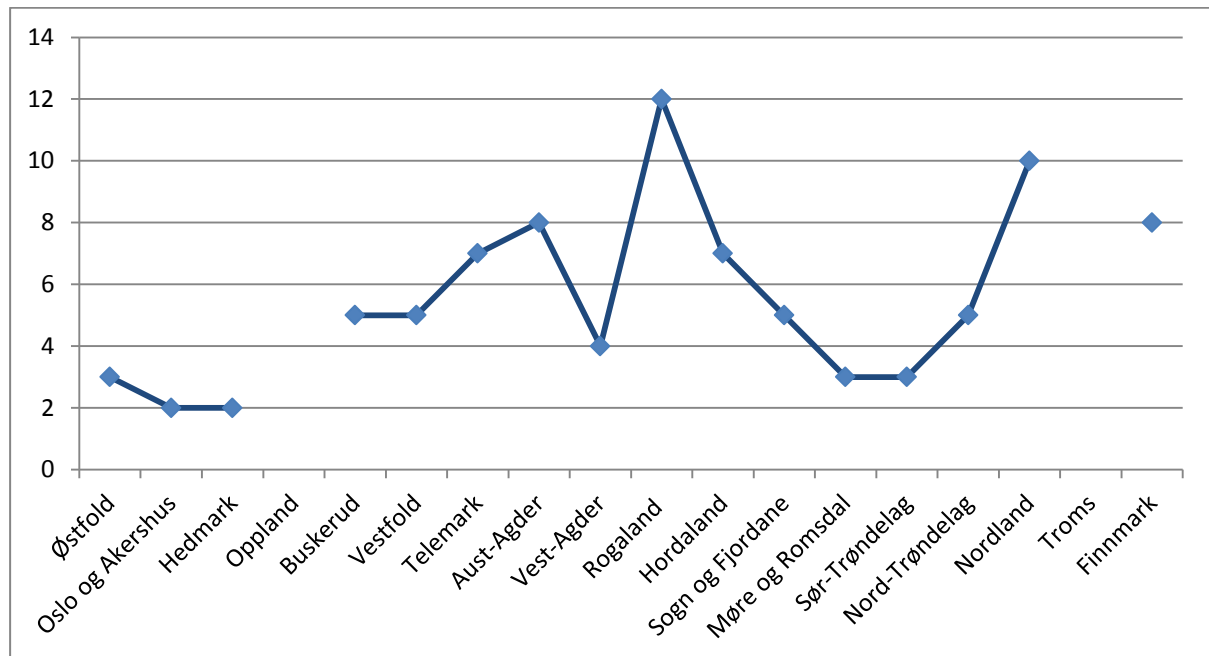
*Landbruksdirektoratet fra 1.7.2014

Kilde: Vista Analyse

Figur 5.3 viser at andelen av tiden til tilskuddsbehandling som fylkesmennene bruker på tilskuddet til avløsning ved sykdom og fødsel mv. varierer betydelig mellom fylkene. Høyest ligger Rogaland som bruker 12 prosent av tiden til dette, mens Oslo/Akershus og

Hedmark ligger lavest med 2 prosent. Gjennomsnittet for alle fylkene ligger som nevnt på 5 prosent. Undersøkelsen mangler data for Oppland og Troms.

Figur 5.3 Andel av tidsbruk hos fylkesmennene til forvaltning av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv. i 2013. Prosent av total tidsbruk til tilskuddsforvaltning i landbrukssektoren.



Kilde: SLF (2014a)

Ved å sammenlikne disse andelene med antall saker fordelt på fylke fra figur 3.4 ser vi at Rogaland og Nordland, som har høyest andel av tidsbruken blant fylkesmennene, også er blant de fylkene som har flest saker. Men Nord- og Sør-Trøndelag, som etter Oppland har flest saker, ligger lavt mht. andel av tidsbruk. Finnmark og Aust-Agder, som har få saker, ligger relativt høyt mht. andel av tidsbruk. Det er således ingen systematisk forskjell i andelen av tidsbruken på tilskuddsordningen i forhold til antall saker. Forskjellene kan imidlertid i noen grad skyldes forskjeller i hvor sterkt fylkesmennene engasjerer seg i saksbehandlingen.

Det er imidlertid ikke sikkert at andel av total tidsbruk er noen god målestokk for hvor mye tid fylkene bruker på ordningen. Total ressursbruk kan være ganske forskjellig i ulike fylker.

5.6 Ordningen oppfyller Bestemmelser om økonomistyring i staten

Kapittel 6 i Bestemmelser om økonomistyring i staten inneholder bestemmelser om forvaltning av tilskuddsordninger (Finansdepartementet, 2003). En tilskuddsordning skal bestå av følgende hovedelementer:

1. Mål for ordningen
2. Kriterier for måloppnåelse
3. Tildelingskriterier, herunder beregningsregler
4. Oppfølging og kontroll
5. Evaluering

Gjennomgangen i de foregående kapitlene viser etter vår vurdering at tilskuddsordningen i all hovedsak er utformet slik at den tilfredsstiller alle disse elementene. Imidlertid er det ulike sider ved utformingen og praktiseringen som gjør at ordningen har et forbedringspotensial.

5.7 Oppsummering: God kontroll med ordningen, men forvaltnings-effektiviteten kan bli bedre

Vår evaluering viser at både søkere og de kommunale landbrukskontorene synes at regelverket for ordningen er krevende. Søknadene er krevende å behandle, spesielt for landbrukskontorene som bare behandler noen få søknader per år. Det er ikke alle landbrukskontor som får søknader om tilskudd årlig. For disse er det åpenbart krevende, ettersom de bl.a. må undersøke om det er endringer i regelverk og retningslinjer for så å si hver enkelt sak som skal behandles.

Hovedårsaken til at ordningen er krevende å forvalte er dens kompleksitet, spesielt ved at den krever relativt mye detaljinformasjon om inntektsforhold mv. utenfor bruket for å kunne behandle søknadene på en korrekt måte. Mye av denne informasjonen framskaffes ikke av søkerne, slik at saksbehandlerne i praksis må hente den inn fra bl.a. NAV og andre. Søkerne, som har ansvaret for dokumentasjon av søknaden, finner det vanskelig å gjøre dette til tross for at mye av den er lett tilgjengelig gjennom tilsendte vedtak fra NAV eller fra NAV sin nettside. En avtale med NAV om utveksling av data for bl.a. kontroll av opplysninger i søknadene vil være en åpenbar fordel for landbrukskontorene, og vil bidra til å bedre forvaltningseffektiviteten. Kompleksiteten og den store bredden i type saker påvirker saksbehandlingstiden, som i en del tilfeller kan ta mange måneder.

Per i dag kan man si at det går uforholdsmessig mye tid til saksbehandling. Kommunen beregner tilskudd og fatter vedtak. Siden kommunen ikke har tilgang til saksbehandlersystemet som sakene skal registreres i for utbetaling, må saken sendes per post til Fylkesmannen. Fylkesmannen legger inn data slik at tilskuddet bli beregnet og utbetalt gjennom saksbehandlersystemet Saturn. I denne sammenheng foretar flere fylkesmannsembeter en grundig gjennomgang av sakene som likner på en saksbehandling i første hånd som kommunene allerede skal ha foretatt. Hele dette systemet medfører etter vår mening unødvendig ressursbruk i forvaltningen.

Vi mener det bør innskjerpes at søker har ansvar for å framskaffe og vedlegge nødvendig dokumentasjon til søknaden. Landbrukskontorene må imidlertid på selvstendig grunnlag vurdere i hvilken grad de finner det nødvendig å kontrollere dokumentasjonen, herunder å innhente informasjon fra NAV og andre. Det bør imidlertid ikke være nødvendig for landbrukskontorene av rene kontrollhensyn å hente inn informasjon om inntekter og stønader for alle søkere, mye av dette må kunne overlates til stikkprøvekontroller og forvaltningsrevisjoner. Videre må førstelinjebehandler av søknaden ha tilgang til saksbehandlersystemet søknadene skal behandles gjennom. Det er et potensiale for å effektivisere saksbehandlingen ved å konsentrere den, slik at hver saksbehandler behandler flere søknader og dermed får mer erfaring med ordningen. Alternativt, som vi kommer tilbake til i kapittel 6, kan det gjøres større eller mindre endringer i regelverket som reduserer kompleksiteten.

Som følge av omfattende saksbehandling må det antas at søkerne om tilskudd til avløsning og fødsel mv. i all hovedsak få utbetalt korrekt tilskudd i tråd med regelverket. Kommunene og avløserlagene bistår i stor grad søkerne med å utarbeide søknadene. Feil i den kommunale saksbehandlingen rettes i stor grad opp gjennom fylkesmannens gjennomgang av søknadene før utbetaling, og forvaltningsrevisjonene avdekker få feil.

Dispensasjonssøknader knyttet til krav om minsteinntekt fra bruket, maksimalt 365 dagers tilskuddsperiode ved sykdom osv. krever også noe tid, men vårt inntrykk er at disse søknadene behandles relativt effektivt. Ettersom de fleste dispensasjonssøknader innvilges er det imidlertid et spørsmål om ikke regelverket bør endres på disse områdene slik at kommunene får fullmakt til å fatte avgjørelser.

6 Mulige omlegginger av ordningen

I dette kapitlet drøftes hva som er de største svakhetene ved dagens tilskuddsordning, og hvilke større og mindre endringer som kan og bør gjøres i ordningen for å gjøre den mer effektiv å forvalte samtidig som det ikke går ut over måloppnåelsen. I denne forbindelse vurderes bl.a. alternative utforminger av ordningen og hvordan dette kan tenkes å påvirke ulike grupper av stønadsmottakere.

6.1 Hovedutfordringene med dagens ordning

Selv om dagens tilskuddsordning i all hovedsak oppfyller Bestemmelser om økonomistyring i staten, er det en rekke sider ved ordningen som tilsier at endringer bør vurderes. Disse er:

- For heltidsgardbrukere med inntekt kun fra foretaket er ordningen i utgangpunktet enkel å forstå og administrere. Ordningen kompliseres imidlertid av ønsket om «millimeterrettferdighet», spesielt ved at de som har inntekt ved siden av bruket ikke skal «få for mye» støtte. Søker skal oppgi og dokumentere alt fra lønnsinntekt, møtegodtgjørelse og stønader vedkommende har fått innvilget, men også stønader de kan være berettiget til. Saksbehandler i kommunen (landbruksforvaltningen) skal i nødvendig grad kontrollere at søknaden er riktig. Kompleksiteten i regelverket bidrar til at det brukes mye tid på søknadsskriving og saksbehandling, og at det ofte tar lang tid fra en søknad kommer inn til den er avgjort.
- Det er særlig saksbehandlerne med få saker per år under tilskuddsordningen som opplever at den er krevende å administrere. Men også kommuner med mange saker opplever enkelte saker som krevende. Dette er type saker som det ikke er så mange av, eksempelvis nevnes foreldrepenger som kan tas ut i en treårsperiode etter fødsel.
- Førstelinje-saksbehandler har ikke tilgang på saksbehandlersystemet som søknaden skal registreres og utbetales gjennom.
- For søkere som ikke tidligere har vært i befatning med ordningen kan det på forhånd være usikkert om og evt. hvor mye man kan få i tilskudd, noe som kan føre til at de i noen tilfeller avstår fra å leie inn vikar.
- Kontakten med NAV for å få nødvendige opplysninger oppleves som vanskelig både av søker og saksbehandler, og er det enkeltelementet som flest framhever som problematisk.

Det er et problem i seg selv at regelverket og saksbehandlingen er så komplisert og tidkrevende at søkerne må ha hjelp av bl.a. landbrukskontorene som skal behandle søknaden i første hånd til å utarbeide søknaden, og at flere av landbrukskontorene gjør feil som må rettes opp av fylkesmannen før utbetaling. Dette bidrar riktignok i stor grad til at faktisk utbetalt tilskudd blir korrekt, men samtidig også til at skillene mellom søker, saksbehandler og kontrollør blir uklare. Et regelverk som kan gi en mer effektiv saksbehandling og som kan ivareta også disse prinsipielle hensynene uten at det går ut over måloppnåelsen vil være å foretrekke.

6.2 Fjerning av ordningen vil gi økt økonomisk belastning til de som blir syke og har stort behov for innleid avløsning

Jordbrukerne er selvstendige yrkesutøvere på linje med yrkesutøvere i andre næringer. Næringsdrivende i f.eks. enkeltmannsforetak i andre næringer må selv dekke kostnadene til avløsning ved sykdom og fødsel mv., eller eventuelt tegne forsikring hos NAV eller andre som kan bidra til å dekke kostnadene. En kan derfor spørre hvorfor jordbrukerne skal ha en egen tilskuddsordning for å dekke disse kostnadene.

Utgangspunktet er at dette er en ordning avtalepartene har prioritert innenfor rammen av jordbruksavtalen. Et argument for å ha en slik ordning for jordbrukere er at disse ikke i samme grad som mange andre yrkesutøvere kan legge til side oppgavene ved sykdom. Dyra må ha stell og melkes, og avlingene må høstes inn uavhengig av sykdom mv. Andre yrkesutøvere kan imidlertid også ha samme utfordring ved sykdom, f.eks. kan en håndverker som har en rekke forpliktelser mht. ferdigstillelse av oppdrag komme i en vanskelig situasjon ved langvarig sykdom. Disse må da ordne dette på egen hånd og dekke kostnadene selv.

Et eventuelt bortfall av tilskuddsordningen vil kunne innebære at midlene (160-170 mill.kr. de siste årene) i stedet benyttes til å øke de generelle støttesatsene i jordbruket. Dette vil vel i praksis bety at midlene spres tynt utover på en rekke støttesatser, slik at det blir en marginal økning for den enkelte jordbrukeren. Den enkelte jordbruker må da eventuelt legge til side midler for å dekke utgiftene til avløser, eller tegne forsikring på linje med andre næringsdrivende.

En slik omlegging vil ha størst betydning for dem som har store deler av inntekten fra bruket og er avhengig av å leie inn avløser. Fra kapittel 3 framgår at dette i stor grad er husdyrprodusenter. På den annen side vil de også få størst del i økningen av de øvrige tilskuddssatsene. En fjerning av ordningen vil også kunne ramme unge/nystartede bruk hvor det oppstår sykdom ol. spesielt hardt (disse har ofte lav næringsinntekt og får dermed lite sykepenges), men også disse vil jo få glede av økningene i de øvrige tilskuddssatsene.

Forvaltningsmessig vil dette innebære en forenkling og effektivisering ved at mange årsverk som i dag benyttes til å administrere tilskuddsordningen frigjøres til andre oppgaver. Alt i alt vil de brukerne som rammes av sykdom o.l. og må leie inn avløser få større økonomisk belastning enn de har i dag (hvor stor belastning vil avhenge av sykdomsperiode, kostnader til avløsning og hvor mye de får ekstra ved andre generelle tilskudd). Det blir et politisk spørsmål om man fortsatt ønsker å ha en slik støtteordning. Vi har i vår vurdering lagt til grunn at man fortsatt skal ha en målrettet støtteordning til avløsning ved sykdom og fødsel mv.

6.3 Større endringer må til for at en skal få betydelig forenkling

Gjennomgangen foran tilsier at tilskuddsordningen bør forenkles betydelig, men helst uten at det i unødig grad går ut over målene for ordningen. Den bør søkes gjort enklere og mer automatisk, slik at en i størst mulig grad slipper å innhente detaljert informasjon om inntekter og stønader utenom bruket, og foreta til dels vanskelige beregninger av hvor mye tilskudd den enkelte har krav på. Dette kan imidlertid komme i konflikt med ønske om å prioritere de som har store deler av sin inntekt fra jordbruket, og unngå at de som har betydelig inntekt utenom bruket får «for mye» støtte. Vi har valgt å vurdere

ulike løsninger, hvor dagens ordning også erstattes av andre typer ordninger som kan bidra til å redusere jordbrukernes kostnader ved å leie inn avløser ved sykdom og fødsel mv.

I denne forbindelse bør også organiseringen av forvaltningen av ordningen vurderes. Ettersom ulike instanser i dag er inne i saksbehandlingen kan det være ulike måter å organisere denne på som kan bidra til forenklet saksbehandling. Organiseringen bør imidlertid sees i sammenheng med hvor langt en vil gå i å forenkle ordningen. Det er ulike måter å gjøre dette på, og vi vil nedenfor se mer på dette.

Slik vi ser det er det to hovedveier å gå innenfor dagens søknadsbaserte ordning:

- Ingen eller forenklede fradrag i dagsatsene basert på mottakers øvrige inntekt fra tidligere år
- Basere tilskuddet kun på næringsinntekten fra bruket

I tillegg finnes alternative måter å benytte midlene på som kan bidra til forenkling av ordningen, bl.a. å kjøpe sykepengeforsikring hos NAV og gi tilskuddet direkte til avløserordningen. Nedenfor gjennomgås de ulike alternative utformingene av ordningen. Til slutt gis en vurdering av hvem som bør forvalte ordningen, og vi foreslår noen mindre endringer i ordningen som kan bidra til en visse effektivisering dersom man ikke ønsker å gjøre større endringer.

6.4 Ingen eller forenklede fradrag i dagsatsene basert på mottakers øvrige inntekt fra tidligere år

Ingen fradrag i dagsatsene

En måte å forenkle ordningen på er at dagens beregninger av tilskuddssats faller bort og erstattes med en eller flere faste dagsatser avhengig av type produksjon. En kan ta utgangspunkt i dagens dagsatser, og fjerne alle fradragsberegninger o.l. (inkl. fradrag for sykepenger) som man må gjennom i dag. Dagsatsene avhenger av type produksjon og størrelse på produksjonen. Tilskuddet bør som i dag ikke overstige de faktiske kostnadene til avløsning.

Gitt dagens satser vil en heltidsbruker som ikke har noen inntekter utenfor bruket i utgangspunktet ikke bli berørt av omleggingen de første 16 dagene, med mindre man har fått foreldrepenger eller svangerskapspenger fra dag 1. Fra dag 17 vil en heltidsbruker uten andre inntekter utenom bruket få høyere tilskudd, ettersom fradraget for sykepenger faller bort. Virkningen for brukere som i dag har høye inntekter utenfor bruket og dermed får lite eller ingen tilskudd vil avhenge av hvilken dagsats brukeren har og hvor mye av stønader og lønn man i dag har trukket fra. Hvis f.eks. høyeste mulige dagsats minus fradrag for lønn/stønad etc. er mer enn hva foretakets dagsats er, vil man ikke bli påvirket av endringen. Har f.eks. en jordbruker 740 kr. i dagsats, men blir trukket 500 kr ($1500 - 500 = 1000$), vil vedkommende fortsatt få utbetalt 740 kr selv om man fjerner fradragsbestemmelsene. Hvis brukeren har maksimal dagsats (1500 kr) vil vedkommende få økt tilskudd. De som i dag har så høye inntekter utenfor bruket at de ikke får tilskudd, vil bli berettiget til tilskudd, gitt dagens satser.

Dagens dagsatser må derfor reduseres dersom man skal holde seg innenfor dagens økonomiske totalramme for ordningen.

Effekten av reduserte dagsatser for den enkelte er vanskelig å anslå. Heltidsbrukerne kommer imidlertid noe dårligere ut enn i dag de 16 første dagene som følge av lavere dagsats, hvis en ser bort fra eventuelle tilskudd de har fått fra dag 1 (jfr. ovenfor). Fra dag 17 vil effekten være vanskelig å anslå. Dersom reduksjonen i dagsatsen er mindre enn dagsatsen for sykepengesom per nå trekkes ut, vil dagsatsen øke fra dag 17. Er imidlertid reduksjonen i dagsatsen større enn dagens trekk av sykepenges, vil man komme dårligere ut.

For de som innenfor dagens ordning har fått redusert dagsats som følge av andre stønader og inntekter, vil effekten på samme måte som for heltidsbrukerne avhenge av endringen i satsene i forhold til dagens fradrag som faller bort. For de som ikke har vært berettiget støtte som følge av for høye stønader og inntekter utenom bruket, vil endringen innebære at de nå får støtte på lik linje med andre jordbrukere. Alt i alt innebærer omleggingen at flere blir berettiget til tilskudd.

I vurderingen av effektene for de ulike gruppene ovenfor må en imidlertid huske på at dagsatsen sannsynligvis må reduseres betydelig for at en skal holde seg innenfor dagens totalproveny for ordningen, slik at de fleste som i dag får tilskudd sannsynligvis vil komme noe dårligere ut enn i dag. Vinnerne vil sannsynligvis være de som i dag får lite eller ingen tilskudd pga. høye inntekter utenom bruket.

Den største utfordringen med dette vil antakelig være at det blir færre midler igjen til tilskudd til brukere som i all hovedsak har sin inntekt fra bruket, gitt at rammene for ordningen opprettholdes. En kan selvfølgelig øke rammen, men dette må da tas fra andre deler av Jordbruksoppgjøret og vil uansett innebære at brukere med høy inntekt utenfor bruket får en større andel av midlene.

En slik omlegging vil gi en betydelig forenkling av ordningen, og vil gjøre det enkelt for brukerne på forhånd å vite hva man faktisk får i tilskudd. Også for de som skal behandle søknadene vil saksbehandlingen bli mye enklere og ta kortere tid. Inngangsdataene kan baseres på de samme dataene som for søknadene om produksjonstilskudd og andre tilskudd. I tillegg til sykmelding, må søkerne sende inn dokumentasjon for utgiftene til avløsning og dokumentere en inntekt større enn $\frac{1}{2}$ G de siste 2 årene dersom dette kravet opprettholdes. Kravet kan bidra til å sikre fordeling av inntekten fra bruket mellom ektefeller slik at begge kan få tilskudd ved evt. sykdom, men brukerne burde uansett ha en egeninteresse i å sikre dette. Dersom dette kravet faller bort, vil nye brukere uten inntekt automatisk få tilskudd på lik linje med andre brukere, ettersom tilskuddet ikke vil ta utgangspunkt i inntekt, men faktisk produksjon. Gjennom Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket stilles det som vilkår for tilskuddet at det drives vanlig jordbruksproduksjon. Dagsatsen for husdyrprodusenter er per i dag koblet mot tilskudd til ferie og fritid i denne forskriften. Ved å opprettholde denne koblingen, vil dermed kravet til vanlig jordbruksproduksjon ligge i bunn for bruk som søker avløsning for sykdom mv. innenfor husdyrproduksjoner. Fra kapittel 3 vet vi at husdyrprodusentene mottar det aller meste av tilskuddet. Dette sammen med at tilskuddsordningen refunderer dokumenterte utgifter til avløsning gjør at vi mener det det er liten risiko å fjerne kravet til en minste næringsinntekt fra bruket.

Fradrag basert på tidligere års inntekter utenfor bruket

Dersom man vil begrense eller unngå økning i tilskuddet til brukere med høy inntekt utenfor bruket, må man se etter enkle grep for å få til dette. Det er ikke lett å se hvordan en kan få til dette uten å trekke inn vurderinger av brukernes faktiske inntekter, og man ender således fort med å gå tilbake mot dagens regelverk. En mulighet er å se på historisk inntekt, dokumentert gjennom utskrift fra likningen. Dette kan f.eks. gjøres ved å:

- Ha ulike intervaller for størrelsen på inntekt utenfor bruket basert på likningen for tidligere år, som gir økende prosentvis fradrag i dagsatsen jo større denne inntekten er. Dagens beregninger av fradrag pga. inntekter utenom bruket kan gi grunnlag for å anslå størrelsene på nedtrappingen. Dette vil innebære et enklere system å administrere enn dagens ordning, ved at man bl.a. unngår å hente inn detaljert informasjon om inntekter utenom bruket i sykdomsperioden og i stedet baserer seg på utskrift av likningen for inntekter utenom bruket fra tidligere år. En slipper også å foreta detaljerte beregninger for å komme fram til inntekt per dag.
- Begrense ordningen til de som ikke har hatt inntekter utenom bruket f.eks. de siste 2 årene e.l. Dette vil kunne føre til at noen brukere med relativt små inntekter utenom bruket som i dag får støtte ikke lenger vil få det.

6.5 Basere tilskuddet på næringsinntekten fra bruket

En annen løsning som går i motsatt retning kan være å gi tilskudd kun basert på størrelsen på næringsinntekten fra bruket, ved at tilskuddet beregnes som en andel av denne inntekten. Dette kan f.eks. utformes på samme måte som man i dag beregner sykepenger for jordbrukerne fra NAV fra og med 17. dag. Ordningen kan kobles opp mot faktiske utgifter til avløser, slik at samlet tilskudd ikke overstiger utgiftene som i dag. Dette bør kunne gjøres uten å regne om støtte og utgifter til per dag-nivå, men kun se på samlede, faktiske utgifter i forhold til totalt tilskudd.

En slik ordning vil være relativt lett å administrere, og vil kun kreve dokumentasjon av næringsinntekten fra bruket som man uansett må dokumentere overfor NAV dersom man er sykmeldt ut over 17 dager. Ettersom tilskuddet kun vil være basert på næringsinntekt fra bruket, vil inntekter som brukerne har utenfor jordbruket ikke ha noe å si for tilskuddets størrelse. Men brukere med høye inntekter utenfor bruket og som i dag får lite eller ikke noe tilskudd vil kunne få økt tilskudd, på samme måte som hvis man tar bort fradragene i dagens ordning, jfr. ovenfor. Det vil også være nødvendig med dokumentasjon for å vise om næringsinntekten stammer fra jordbruket eller annen type næringsvirksomhet.

En slik omlegging vil fjerne tilskuddsordningen fra vurderinger rundt type produksjon og størrelse på produksjonen som i dag ligger implisitt i dagsatsene. Det vil dermed kunne hevdes at ordningen ikke tar hensyn til behovet for avløsning. Vi kan ikke se at dette i seg selv er noen viktig innvending. Jordbrukerne selv er de som er nærmest til å vurdere behovet for avløsning, og tilskuddet vil uansett ikke være høyere enn de faktiske utgiftene til avløsning. Dette kan innebære at det må defineres enda tydeligere hva som er avløsning. Faktisk innvilget sykemelding fra NAV vil imidlertid være et viktig grunnlag for å sikre at man faktisk har behov for avløsning.

Jordbrukernes næringsinntekt kan imidlertid variere betydelig fra år til år, bl.a. som følge av større innkjøp og investeringer. Dette vil gjøre at tilskuddet vil variere tilsvarende, uavhengig av behovet for avløsning. Brukere med stort behov for avløsning kan dermed risikere å få lavt tilskudd fordi næringsinntekten for det aktuelle året er lav. Av samme grunn vil disse brukerne også få utbetalt et lavt beløp i sykepenges fra dag 17. Det kan være uheldig å ha en tilskuddsordning til avløsning som gir lavt tilskudd i år hvor også sykepengeutbetalingen er lav. Dette kan tenkes å ramme enkelte brukere tilfeldig og hardt. En slik endring vil dermed innebære at dagens usikkerhet som knyttes til hvilken dagsats et bruk er berettiget, erstattes med usikkerhet i forhold til variasjonen i næringsinntekt. Et mulig tiltak for å redusere denne usikkerheten vil være å legge til grunn gjennomsnittlig næringsinntekt f.eks. siste 5 år.

Omleggingen vil også ramme nystartede brukere som ennå ikke har opparbeidet seg næringsinntekt. Disse brukerne vil i dag heller ikke få sykepenges, på samme måte som eierne av nystartede bedrifter i andre bransjer. Man kan imidlertid gjøre unntak for disse, f.eks. ved at de kan søke dispensasjon på samme måte som man i dag kan gjøre dersom minstekravet til næringsinntekt på ½ G ikke er oppfylt. Dette burde ikke komplisere ordningen mye ettersom det sannsynligvis er snakk om få brukere.

Ordningen vil innebære en betydelig administrativ forenkling ved at man slipper å hente inn detaljert informasjon om inntekt utenfor bruket, beregne fradrag i dagsatser mv. Forvaltningen av ordningen kan overlates til NAV.

Denne endringen vil muligens kunne innebære at flere blir berettiget tilskudd innenfor ordningen. I hvilket omfang er vanskelig å anslå, og vil avhenge av hvilke krav til næringsinntekt som stilles. Dette innebærer at tilskuddet til den enkelte bruker må reduseres i forhold til i dag dersom en skal kunne holde seg innenfor dagens totalramme for ordningen.

6.6 Tilskudd bare for de 16 første dagene av sykdomsperioden er også et alternativ

Dette vil innebære at tilskuddsordningen bare gjelder for de 16 første dagene av sykdomsperioden. Fra og med dag 17 vil jordbrukerne få sykepenges fra NAV, og fortsatt få sykepenges basert på 100 prosent av opptjeningsgrunnlaget som i dag. For tilskudd i forbindelse med fødsel må perioden gjelde lenger. Tilskuddet for de 16 første dagene kan beregnes (omtrent) som i dag, eller det kan legges om til faste satser basert på produksjon eller til å baseres på sykepengegrunnlaget som drøftet i avsnitt 6.5. Dersom regelverket forblir som i dag bør det være rom for å øke dagsatsene betydelig, ettersom ingen lenger vil få tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel ut over 16 dager.

De korttidssykmeldte vil tjene på dette i forhold til de langtidssykmeldte. Som nevnt viser tilskuddsdataene presentert i kapittel 3 at vel 80 prosent av utbetalt beløp gjelder for de som er sykmeldte i mer enn 16 dager, og omleggingen vil således ramme mange langtidssyke. Det kan antas at det er disse som har størst behov for leid avløserhjelp. Kortsiktig sykmeldte (< 16 dager) må antas å ha lettere for å finne avløser blant annet gjennom bruk av landbruksvikarordningen (sykdom og krisesituasjoner) og familie, mens det for langsiktig sykmeldte kanskje kreves mer permanente løsninger som krever innleid hjelp.

Dersom ordningen fortsetter omtrent som i dag vil ikke denne omleggingen innebære noen administrativ forenkling. Det vil være samme krav til dokumentasjon og innhenting av inntektsdata mv., og saksbehandlerne må foreta de samme (kompliserte) beregningene som i dag.

6.7 Bruke midlene til å kjøpe sykepengeforsikring hos NAV for de 16 første dagene

Som nevnt benyttes i dag midler over Jordbruksavtalen til å betale for en kollektiv avtale med NAV som sikrer at jordbrukerne får 100 prosent sykepengedekning fra dag 17 av sykepengeperioden, i stedet for 65 prosent av pensjonsgivende inntekt som er den generelle regelen for selvstendig næringsdrivende. Folketrygdlovens § 8-36 gir adgang for spesielle grupper av selvstendige næringsdrivende til å tegne kollektive forsikringer, hvorav jordbrukere er en slik gruppe, jfr. Ldir (2015b). Avtalen jordbruket har inngått omfatter alle som i foregående kalenderår har hatt en næringsinntekt fra jord- eller skogbruk på minst 8 000 kr. og som utgjør minst 20 prosent av vedkommendes samlede nettoinntekt. I følge Ldir (2015b) var det i 2012 i alt 35 748 personer som tilhørte denne gruppen og som kunne motta ekstraytelsen sykepengeordningen åpner for.

NAV forvalter ordningen alene, og Landbruksdepartementet overfører hvert år midler avsatt over Jordbruksavtalen til å finansiere ordningen. Dersom man vil benytte midlene som i dag går til tilskudd til avløsning til i stedet å øke sykepengedekningen for jordbrukerne må dette innebære at jordbrukerne får utbetalt sykepenger også fra dag 1.

Det er vanskelig å vurdere hvor stor sykepengeandel dagens proveny til tilskuddsordningen kan gi. Vurdert ut fra hva dagens ordning koster vil en slik omlegging høyst sannsynlig gi alle brukere som i dag får tilskudd økt utbetaling de 16 første dagene i forhold til i dag, uavhengig av behovet for avløsning eller faktiske utgifter til dette. Utbetalingen vil kun avhenge av størrelsen på inntekten fra jordbruket, noe som vil kunne medføre at flere jordbrukere som i dag har høy inntekt utenfor bruket kan komme under ordningen. Omleggingen vil ramme de langtidssykmeldte, og kan gi dårligere måloppnåelse i forhold til at det antakelig er de langtidssyke som har størst behov for innleid avløser, jfr. diskusjonen ovenfor.

Omleggingen vil innebære en betydelig forenkling av forvaltningen, som kan overlates fullt og helt til NAV.

6.8 Overføre midlene til landbruksvikarordningen

Av forskriftens § 2 framgår at avløserlagene skal yte hjelp ved sykdom og i krisesituasjoner til bruk som har rett til tilskudd etter ordningen avløsning ved sykdom og fødsel mv. Den maksimale satsen foretaket skal betale for landbruksvikar skal ikke være større enn dagsatsen innenfor refusjon ved avløsning ved sykdom⁷.

Landbruksvikarordningen får i dag ca. 270.000 kr/årsverk/år i støtte over Jordbruksavtalen, hvorav inntil 40.000 kr kan gå til opplæring av den enkelte avløser. Denne støtten kunne økes ved at hele dagens beløp som benyttes til tilskudd til avløsning i stedet benyttes til å øke overføringene til avløserlagene. En kan da tenke seg

⁷ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2007-10-22-1167>

to alternativer; 1) at den økte overføringen benyttes til ytterligere subsidiering av prisen på dagens landbruksvikar, dvs. at maksimal sats foretaket skal betale for landbruksvikar reduseres helt eller delvis; og/eller 2) at perioden med avløsning til redusert kostnad økes.

Måloppnåelsen med en slik omlegging vil bl.a. avhenge av om landbruksvikarordningen i praksis dekker alle kommuner. Etter hva vi har brakt på det rene er det i dag ikke alle kommuner som har landbruksvikar innenfor kommunen, noe som i seg selv kan gjøre at dette alternativet er mindre aktuelt. SLF (2014b) viser også at det i 2014 var forespørsler om landbruksvikarhjelp som ikke ble effektivisert, noe som også er en indikasjon på at ordningen ikke har god nok dekning eller fleksibilitet.

Omleggingen må baseres på at det fortsatt eksisterer en maksimalsats for hva avløsning ved sykdom og fødsel mv. skal koste, men satsen må reduseres i forhold til i dag. En slik omlegging vil gå på tvers av endringen i støtteordningen som er innført fra 1.1.2015, hvor det er åpnet opp for å gi støtte til innleie av ulike typer personell som avløsere, bl.a. for å motvirke mangelen på profesjonelle avløsere og øke konkurransen i markedet for disse tjenestene.

Effekten for den enkelte av å avvikle ordningen og overføre midlene til landbruksvikarordningen er vanskelig å anslå. For de som i dag får dekket kostnadene fullt ut (dvs. får maksimal dagsats på 1500 kr) blir det ingen endringer. For andre kan kostnadene øke eller reduseres, avhengig av hvor stor andel av kostnadene man får dekket i dag og hva den nye prisen blir. I mange tilfeller er behovet for avløser for en lengre periode enn landbruksvikar tildeles. Jordbrukeren vil da få en merkostnad i forhold til i dag som tilsvarer kostnaden for avløsning utover perioden med landbruksvikar.

Når prisen på landbruksvikar til avløsning ved sykdom og fødsel mv. reduseres, må det forventes at etterspørselen også øker. Dette kan bl.a. føre til at flere som i dag ikke får tilskudd til avløsning fordi de har for høy inntekt utenom bruket (og dermed ikke får landbruksvikar) nå vil ønske å få inn vikar. Det er vanskelig å vurdere hvor mange dette kan dreie seg om, og det må antakelig utarbeides nye kriterier for hvordan landbruksvikarene skal fordeles.

Omleggingen bør kunne gi en mer effektiv forvaltning ved at en slipper behandling av søknader om tilskudd fra de enkelte jordbrukerne og dermed frigir ressurser hos kommunene og fylkesmannen. Fylkesmannen må imidlertid bruke (mer) ressurser på kontroll av avløserlagene og deres økonomi.

6.9 Hvem bør administrere ordningen?

Nedenfor presenteres noen alternativer til dagens opplegg med at de fleste landbrukskontorene i kommunene behandler søknadene om tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. Uavhengig av løsning som velges mener vi at førstelinjebehandlingen må ha tilgang til saksbehandlingssystemet, gitt at dette ikke har for store kostnader.

Alternativ 1: La noen utvalgte kommuner stå for saksbehandlingen

Våre samtaler med ulike aktører viser at utfordringene med å administrere dagens ordning er størst i de kommunene som har få saker hvert år under ordningen. En mulig

måte å bedre dette på vil være at noen kommuner overtar saksbehandlingen for søkere fra andre kommuner. Dette gjør det mulig å bygge opp kompetanse og erfaring med ordningen, noe som burde gjøre det enklere og mindre tidkrevende å behandle søknadene. Vår gjennomgang av saksbehandlingstida i Tynset kommune (se kap. 3), hvor de i 2013 hadde i alt 85 saker under ordningen, viser fordelene med å ha et visst volum. Det burde også sikre en mer lik behandling av søknadene, ettersom det kan være lettere å samkjøre saksbehandlingen når få personer i hele landet har ansvaret for den. Betydningen av omleggingen vil antakelig være størst dersom ordningen fortsetter omtrent som i dag, og ha mindre å si dersom det foretas større omlegginger i regelverket som drøftet ovenfor.

Søkerne kan fortsatt sende søknadene til sitt lokale landbrukskontor, som videresender den til rett landbrukskontor for behandling. Et slikt samarbeid mellom de kommunale landbrukskontorene foregår allerede noen steder i dag.

Det kan hevdes at omleggingen vil innebære lengre avstand mellom søker og saksbehandler. Vårt inntrykk er at tilskuddet til avløsning ved sykdom og fødsel mv. er en av de tilskuddsordningene hvor jordbrukerne i større grad enn for andre tilskuddsordninger oppsøker landbrukskontoret for å levere dokumentasjon og diskutere søknaden. Problemstillingen vil derfor kunne være viktig i noen områder med store avstander. Omleggingen må imidlertid også sees i forhold til de fordelene dette innebærer i form av mer effektiv og muligens også noe raskere saksbehandling. Dette er antakelig den enkleste omleggingen mht. ansvaret for ordningen en kan foreta i forhold til i dag, men bør vurderes i forhold til hvilke andre endringer som gjøres i ordningen.

Alternativ 2: Overføre hele saksbehandlingen til fylkesmannen

Dette innebærer at alle eller eventuelt bare noen utvalgte fylkesmannsembeter behandler søknadene om tilskudd i første hånd. Kommunene videresender søknadene til fylkesmannen, alternativt kan søkerne sende søknadene direkte dit. Ldir blir klageinstans for avgjørelser fattet av fylkesmannen. Omleggingen vil ikke nødvendigvis bli så omfattende i praksis i alle fylker i forhold til i dag hvor mange fylkesmannsembeter er tungt inne i saksbehandlingen. Omleggingen bør uansett føre til mer effektivitet og profesjonalitet i saksbehandlingen, og kan gjennomføres uavhengig av om hovedtrekkene i dagens ordning fortsetter eller ikke. Den vil ha størst virkning på effektiviteten i saksbehandlingen dersom ordningen fortsetter omtrent som i dag.

Dette forslaget er ikke i tråd med øvrig forvaltningspraksis hvor en har lagt førstelinjebehandlingen ned på kommunalt nivå.

Alternativ 3: Overføre administreringen av ordningen til NAV

Dette innebærer at NAV overtar administreringen av ordningen, enten slik den er i dag eller for en forenklet/omlagt ordning. Jordbrukerne må da søke NAV om tilskudd, og i hvilken grad kommuner eller fylkesmannen skal være involvert vil avhenge av utformingen av ordningen.

Slik ordningen er i dag er den en *jordbrukstilskuddsordning*, som har som hovedmål å redusere jordbrukernes kostnader til avløsning. Ut fra dette vil det etter vår oppfatning være lite hensiktsmessig å overføre forvaltningen av ordningen til NAV dersom den ikke legges om. Selv om NAV sitter på mye nødvendig dokumentasjon (bl.a. om inntekt og

sykepenger) for å kunne behandle søknadene, vil man måtte hente inn opplysninger fra landbruksforvaltningen for bl.a. å vurdere i hvilken dagsatsklasse mv. søkeren tilhører.

Selv om det skulle være visse administrative fordeler ved å overføre forvaltningen til NAV, kan det også være ulemper for søkerne ved en slik overføring. Flere av våre informanter advarer mot en overføring av ordningen til NAV, og mener bl.a. at NAV i dag er en for stor og uoversiktlig organisasjon for brukerne å forholde seg til slik at søkerne for en slik spesiell ordning vil kunne bli borte i systemet. Noen informanter mener imidlertid at NAV kan være godt egnet til å forvalte ordningen, og peker bl.a. på at jordbrukerne også i dag må forholde seg til NAV i forbindelse med utbetaling av sykepenger. Det er imidlertid uklart om NAV ønsker å overta ordningen, og vi har ikke hatt mulighet til å få innhentet synspunkter fra NAV på dette.

Om forvaltningen av ordningen skal overføres til NAV må etter vår oppfatning vurderes på bakgrunn av hvilke endringer som gjøres i ordningen. Dersom den forsetter om lag som i dag eller fortsatt baseres på dagsatser for ulike typer produksjon med eventuelle forenklete fradrag ser vi ikke noe poeng i å overføre forvaltningen til NAV. Gjør man imidlertid endringer i ordningen i retning av å basere tilskuddsutbetalingen på næringsinntekten fra jordbruket slik som drøftet ovenfor, er det etter vår oppfatning svært gode grunner til å overføre forvaltningen til NAV som har erfaring med å håndtere denne type ordninger. NAV har tilgang på inntektsdata fra skatteetaten gjennom sine systemer, og ved at man allerede håndterer den ekstra utbetalingen av sykepenger til jord- og skogbruket fra dag 17 bør etaten lett kunne innpasse ulike utvidelser av dette.

6.10 En rekke mindre endringer i ordningen og saksbehandlingen kan bidra til en viss forenkling

Dersom man ikke ønsker å gjennomføre større endringer i ordningen viser resultatet av vår gjennomgang av tilskuddsordningen at det kan gjøres en del mindre endringer i regelverket og praktiseringen av dette innenfor ramme av gjeldende ordning som kan bidra til en viss forenkling, både for søkere og saksbehandlere.

Følgende endringer/presiseringer kan bidra til forenkling:

- Det bør understrekes at *søkerne* har det primære ansvaret for å fylle ut søknaden, herunder skaffe tilveie nødvendig dokumentasjon fra NAV, likningskontor osv.
- For landbrukskontorets innhenting av dokumentasjon i forhold til nødvendig kontroll av søknadene mv. bør det utarbeides en avtale med NAV og Skatteetaten i forhold til utveksling av informasjon. Det er et gjensidig informasjonsbehov mellom etatene, noe som bør bidra til at en slik avtale er mulig å få på plass. En kan f.eks. lage et eget skjema for å innhente opplysninger (tryggedata, inntektsdata o.l.) om søkerne (påført personnummer/organisasjonsnummer) fra NAV og skatteetaten. Også andre tiltak som kan lette informasjonsinnhenting fra NAV bør vurderes
- Inntekter fra styreverv, møtegodsgjørelser ol. bør kunne tas ut av grunnlaget for å beregne fradrag i dagsatsene. Disse er ofte usikre/variable, kommer lenge etter at sykemeldingsperioden er avsluttet og er vanskelige for brukeren å anslå for den aktuelle perioden. Disse er også vanskelige eller umulige å kontrollere for saksbehandlere.

- Vurdere om krav til dispensasjon fra krav til minste næringsinntekt, dødsfall, maksimalt 365 dagers tilskuddsperiode o.l. bør formuleres som egne unntaksregler som tas inn i forskriften og som landbrukskontoret får myndighet til å avgjøre
- Førstelinje-saksbehandler må få tilgang til et saksbehandlingsverktøy til hjelp i saksbehandlingen, bl.a. til å beregne tilskuddene. Kostnadene ved dette må imidlertid vurderes i forhold til nytten.

7 Oppsummering og anbefaling

I dette kapitlet summerer vi opp drøftingen av styrker og svakheter ved dagens ordning fra de tidligere kapitlene, og kommer med våre anbefalinger til endringer av ordningen.

7.1 Bidrar i stor grad til måloppnåelse – men ordningen er krevende å administrere

Vår evaluering av ordningen viser at ordningen bidrar til at jordbrukere med lite eller ingen inntekt utenom bruket får utbetalt tilskudd som bidrar til å dekke kostnadene til avløsning ved sykdom og fødsel mv. Saksbehandlingen involverer både kommuner og fylkesmannsembetene. Sistnevnte er i ulik grad involvert i ordningen, men ettersom de gjennomfører kontroll av hver tilskuddsberegning og fortar utbetalingene er de uansett innom hver enkelt søknad. Den relativt omfattende saksbehandlingen bidrar til å sikre at søkerne får utbetalt det tilskuddet de har krav på i henhold til regelverket, selv om det ikke kan utelukkes at noen ikke får utbetalt riktig beløp. Fylkesmannens forvaltningskontroll tyder imidlertid ikke på at det er stor grad av feilutbetaling. Ordningen bidrar således i stor grad til at målene bak ordningen oppfylles.

En svakhet ved ordningen er imidlertid at det er vanskelig for jordbrukerne på forhånd å vurdere om og evt. hvor mye man kan få i tilskudd. Dette gjelder antakelig særlig de som ikke tidligere har søkt om tilskudd. Videre gjør det detaljerte regelverket for ordningen at den er krevende å administrere, og det oppleves som krevende for søkerne å skaffe nødvendig dokumentasjon. En rekke opplysninger om inntekt og stønader mv. utenfor bruket må dokumenteres av NAV, likningskontor og evt. andre instanser, og det må foretas beregninger av korrigerte dagsatser som mange saksbehandlere finner vanskelig. Dette bidrar til at saksbehandlingen i en del tilfeller tar svært lang tid. Dette gjør at det er et stort behov for forenkling av ordningen uten at det i unødig grad går ut over målene for den.

7.2 Minimumsendring – la færre saksbehandlere få flere saker å behandle og gjør visse forenklinger i regelverket

Evalueringen viser at tilskuddsordningen er krevende å administrere, og at det brukes relativt mye tid på behandlingen av hver søknad. Dette henger først og fremst sammen med bredden i type saker. Når det gjelder sykemelding er det særlig saker hvor jordbruker har ulike inntekter og godtgjørelser utenom bruket sammen med ulik grad av sykemelding som er vanskelig. For andre typer saker slik som avløsning ved dødsfall, sykt barn og fødsel/foreldrepenger er utfordringen knyttet til at det er få saker per år totalt sett. Tilgang på et elektronisk saksbehandlersystem kunne lettet behandlingen av søknadene noe.

Det er særlig de saksbehandlerne som behandler få saker per år som opplever ordningen som krevende å administrere. Ettersom regelverket er såpass komplekst og omfatter forhold som en saksbehandler på et kommunalt landbrukskontor ellers ikke stilles overfor tar det tid å behandle søknadene dersom det er lenge siden forrige gang man behandlet en slik søknad.

Uavhengig av om regelverket forenkles eller ikke er det således betydelige effektivitetsgevinster å hente ved å sikre hver enkelt saksbehandler et visst antall saker

å behandle hvert år. Dette innebærer at saksbehandlingen bør konsentreres til færre landbrukskontor, slik at saksbehandlerne behandler flere søknader. Erfaringene fra de kontorene som behandler mange søknader tyder på at saksbehandlerne der behandler sakene mer effektivt, og i noen grad etablerer rutiner for innhenting av data fra NAV og andre som bidrar til å effektivisere saksbehandlingen. Dermed blir også resultatet av saksbehandlingen bedre.

Ut fra en isolert effektivitetsbetraktning vil det sannsynligvis være størst gevinster å hente ved å overføre saksbehandlingen i først hånd til fylkesmannsembetene. Da vil relativt få saksbehandlere som sitter nær saksbehandlingsverktøyet Saturn behandle alle søknadene, og en vil unngå et ledd i saksbehandlingen ved at samme instans som behandler søknadene i første hånd også står for hele saksbehandlingen fram til utbetaling. Dette vil imidlertid være et brudd med dagens hovedpraksis innenfor landbruksforvaltningen ved at søknader om tilskudd behandles i første hånd av et kommunalt landbrukskontor. Lang avstand mellom søker og saksbehandler i en del fylker kan også tale mot en slik omlegging. Vi foreslår derfor at dersom man beholder hovedtrekkene i dagens ordning, så bør behandlingen av søknadene om tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. konsentreres slik at færre landbrukskontor behandler søknadene.

Noen forenklinger i regelverket og andre tiltak knyttet til saksbehandlingen som kan gi bedre og mer systematisk kontakt med NAV ved å inngå en avtale om datautveksling, endringer i regelverket for hvilke inntekter som skal trekkes fra dagsatsene, saksbehandlingsverktøy, dispensasjoner osv. bør også gjennomføres, jfr. kap. 6.10.

7.3 Større endringer i form av ingen eller forenklede fradrag i dagsatsene basert på tidligere års inntekt bør vurderes

Både av hensyn til forutsigbarhet og forenkling for jordbrukerne, saksbehandlingstid og -effektivitet er det ønskelig med en større omlegging av tilskuddsordningen. Etter vår oppfatning bør en da gå i retning av å fjerne fradrag for inntekt utenom bruket eller innføre forenklede fradrag i dagsatsene for disse inntektene basert på historisk inntekt for et visst antall år heller enn å legge om til en ordning som baseres kun på næringsinntekten fra bruket. Dette fordi sistnevnte kan gi tilfeldige utslag i utbetalingene enkelte år som følge av lav næringsinntekt, noe som også vil gi redusert sykepengeutbetaling fra dag 17. Til sammen kan dette gi svært lave utbetalinger for noen brukere i år med lav næringsinntekt i forhold til dagens ordning. Vi har imidlertid ikke noen oversikt over hvor mange brukere dette eventuelt vil ramme over tid.

Selv om en omlegging til tilskudd basert på næringsinntekten fra bruket kan innebære en stor administrativ besparelse, bl.a. ved at NAV overtar ansvaret for saksbehandlingen, vil vi ut fra en samlet vurdering ikke foreslå en omlegging i denne retning. Det synes å være enklere og mer forutsigbart å fjerne helt eller innføre mer forenklede fradrag for inntekt utenfor jordbruket. Dersom det fortsatt skal være et slikt fradrag bør det foretas ut fra samlet inntekt utenom bruket for ett eller flere tidligere år dokumentert gjennom utskrift fra likningen. Ut fra hvor stor andel dette utgjorde av samlet næringsinntekt fra jordbruket det samme året kan man foreta prosentvis reduksjoner i dagsatsene.

Hvordan disse forenklete fradragene skal fastsettes må vurderes nærmere. Ved å ta utgangspunkt i søknadsmaterialet for de senere årene bør det være mulig å fastsette størrelsen på de prosentvise reduksjonene slik at omleggingen ikke i for stor grad rammer enkelte grupper jordbrukere. Omleggingen vil riktignok kunne ramme de som har hatt høy inntekt utenom bruket i tidligere år, men som i året man er sykmeldt e.l. har lav eller ingen inntekt. I motsatt fall vil de som i tidligere år hadde lav eller ingen inntekt utenom bruket og som senere har økt denne kunne få høyere tilskudd enn man ville fått med en videreføring av dagens ordning, dette er sannsynligvis mer vanlig enn at inntekten utenom bruket avtar over tid.

Slike og liknende virkninger er imidlertid vanskelige å unngå dersom man skal foreta større omlegginger av ordningen. Vi tror at den endringen som her skisseres lettere vil kunne unngå eventuelle uheldige virkninger enn om man går over til å beregne tilskuddet ut fra næringsinntekten fra jordbruket.

Vi finner det vanskelig å anbefale at tilskuddsmidlene benyttes til å lage en tilskuddsordning for de 16 første dagene av sykeperioden eller å kjøpe en sykepengeforsikring hos NAV for samme periode. Dette vil ramme de langtidssykmeldte relativt sterkt, og det kan antas at disse har større behov for innleid avløser enn de korttidssykmeldte. Vi anbefaler heller ikke at midlene gis som tilskudd til landbruksvikarordningen mot at disse tilbyr avløsertjenester til redusert pris. Landbruksvikarordningen dekker ikke alle kommuner på en like god måte, og det er ønskelig at flere kan utføre disse tjenestene for å sikre en viss konkurranse.

7.4 Forvaltningen av ordningen bør ikke overføres til NAV med mindre man ønsker å legge om ordningen til å baseres på sykepengegrunlaget

Med de forslagene til endringer vi har skissert overfor vil ordningen fortsatt være basert på data for type produksjon og omfang (dagsatsene) som man henter bl.a. fra grunlaget for søknadene om produksjonstilskudd, og man behøver ikke lenger innhente opplysninger om sykepengeutbetaling o.l. fra NAV. Dermed vil landbruksforvaltningen være bedre egnet til å forvalte ordningen enn NAV, og vi ser da ingen grunn til å overføre forvaltningen av ordningen til sistnevnte. Behovet for å konsentrere saksbehandlingen ved at færre saksbehandlere får flere saker å behandle vil også bli mindre, men det kan fortsatt være visse gevinster ved å konsentrere saksbehandlingen.

Dersom ordningen i stedet legges om til å baseres kun på næringsinntekten fra jordbruket vil imidlertid NAV være bedre egnet til å forvalte ordningen enn landbruksforvaltningen. NAV vil ha oversikt over bl.a. næringsinntekten i forbindelse med dokumentasjon for å utbetale sykepenger fra dag 17, og trenger bare i tillegg å innhente dokumentasjon på faktiske utgifter til avløsning og sjekke at disse ikke er større enn maksimalt tilskudd. Dermed vil det være betydelige effektiviseringsgevinster ved å overføre søknadsbehandlingen til NAV.

Referanser

Finansdepartementet (2003): Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 18. september 2013.

Ldir (2015a): Kommentarer til regler i forskrift om tilskot til avløsning ved sykdom og fødsel mv. samt retningslinjer for beregning av tilskudd. Rundskriv 2015-07, Landbruksdirektoratet.

Ldir (2015b): Gjennomgang av sykepengeordningen for jordbrukere. Rapport fra Landbruksdirektoratet.

Ldir (2015c): Rundskriv med kommentarer til regler i forskrift om tilskot til avløsning ved sykdom og fødsel mv. samt retningslinjer for beregning av tilskudd og søknadsbehandling. Rundskriv 2015-33, Landbruksdirektoratet.

Prop. 106 S (2013-2014): Jordbruksoppgjøret 2014 – endringer i statsbudsjettet 2014 mv.

SLF (2014a): Tidsbruk i tilskuddsforvaltningen lokalt, regionalt og sentralt. Forslag til endringer i forvaltningsregimet for produksjonstilskudd og avløsertilskudd – oppdatert sammendrag samt kapittel 7-9 i rapport 14/2014. Supplering til rapport 14/2014. Statens landbruksforvaltning.

SLF (2014b): Vurdering av særskilte tema innenfor velferdsordningene. Rapport 11/2014, Statens landbruksforvaltning.

SLF (2014c): Retningslinjer for behandling av søknader om tilskudd til avløsning ved sykdom mv. Rundskriv 2014-10.

Vista Analyse (2013): Analyse av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning. Rapport 2013/34, Forfatter: Simen Pedersen.

Vedlegg: Intervjuguider

INTERVJUGUIDE FOR JORDBRUKERE SOM HAR BENYTTET SEG AV ORDNINGEN MED TILSKUDD TIL AVLØSING VED SYKDOM M.V.

1. Hva slags produksjon driver du/dere?
2. Hvor mange personer/årsverk sysselsetter gårdsbruket?
3. Har du/dere annen inntekt (lønns- eller næringsinntekt o.l.) utenom gårdsbruket? Forholdet mellom næringsinntekt og annen inntekt?
4. Var det for egen/ektefelles sykdom, svangerskap/fødsel/adopsjon, barns sykdom eller dødsfall det ble søkt om tilskudd?
5. Hvor mange ganger har du/dere benyttet deg av tilskuddsordningen I løpet av de siste 3 årene? Hvor lenge var du/dere sykmeldt e.l. siste gang du benyttet deg av tilskuddsordningen?
6. Var du/dere også sykmeldt e.l. fra evt. annen inntektsbringende aktivitet utenom gårdsbruket?
7. Brukte du/dere vikar fra et avløserlag/-ring eller noen andre? Hvis andre – hvordan organisert/hvem?
8. Hvordan opplevde du/dere søknadsprosessen? (Forholdet mellom søker og evt avløserlag – arbeidsfordeling søkeprosess – tror i en del tilfeller at det er avløserlaget som søker)
9. Var det krevende å skaffe nødvendig dokumentasjon til søknaden?
10. Visste du/dere omtrent hvor mye dere ville få i tilskudd på søknadstidspunktet i forhold til utgiftene til avløser?
11. Hadde du/dere krav på stønad fra NAV? Søkte du og fikk innvilget stønad fra NAV?
12. Hvor lang var saksbehandlingstida, dvs. fra søknaden ble sendt og til faktisk tilskuddsbeløp ble meddelt?
13. Hvor stort var samlet tilskuddsbeløp?
14. Vet du/dere hvordan tilskuddsbeløpet ble fastsatt? (foretakets dagsats fra Jordbruksavtalen eller maksimal dagsats (kr. 1.500) fratrukket det personen som avløses kan få i tilskudd fra NAV)
15. Skapte lengden på saksbehandlingstida og evt. usikkerheten om tilskuddsbeløp spesielle problemer?
16. I hvilken grad dekket tilskuddet de faktiske kostnadene ved å leie inn avløser?
17. Hvor viktig var muligheten for å få tilskudd til å dekke kostnadene for at du/dere faktisk leide inn vikar? Hva ville alternativet vært?
18. Klaget du/dere på kommunens vedtak om tildeling? Hvis ja, hvordan ble utfallet, hvor lang tid tok saksbehandlingen osv.
19. Hvordan ser dere på de endringene i ordningen som trådte i kraft 1.1.2015? Potensielt viktigst er kanskje at det ikke lenger er anledning til å utbetale

tilskuddet direkte til avløserlaget og utvidet mulighet for tilskudd ved barns sykdom.

20. Hva er den største fordel/en/styrken ved utformingen av dagens ordning slik du/dere ser det?
21. Hva er den største svakheten ved utformingen av ordningen slik du/dere ser det?
22. Har du/dere noen ideer/forslag til hvordan ordningen kan forenkles/gjøres mer grovmasket (f.eks. standardsatser uten fradrag) uten at det går ut over hensikten med ordningen?
23. Hvordan vil du/dere se på følgende omlegginger av ordningen:
- Forvaltningen av en (forenklet) ordning overføres til NAV?
 - Ordningen forenkles og administreres av fylkesmannen? (Må forutsette at en kan sende søknaden til det lokale landbrukskontoret som videresender den til rette fylkesmannsembete for behandling)
 - Midlene overføres direkte til de lokale avløserlagene, som dermed kan tilby tjenester til reduserte priser?
 - Ordningen gjøres om til bare å omfatte de 16 første dagene av en sykdomsperiode?
24. Andre forhold du/dere mener er viktig for evalueringen å legge vekt på?

INTERVJUGUIDE FOR REPRESENTANTER FOR KOMMUNER, FYLKESKOMMUNER OSV. SOM ADMINISTRERER ORDNINGEN MED TILSKUDD TIL AVLØSNING VED SYKDOM OG FØDSEL M.V.

(Spørsmålene må i noen grad tilpasses ut fra om det er representanter for kommune, fylkesmann eller organisasjon som intervjues)

1. Hvor lang erfaring har du med å behandle søknader om tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel m.v.?
2. Hvor mange søknader om tilskudd/dispensasjonssøknader behandler du per år?
3. Kan du kort gå gjennom trinnene i hvordan du behandler en søknad? (Hvordan sjekkes opplysningene i søknadsskjemaet, hvilke tilleggsplysninger innhentes, hvor hentes de fra osv.)
4. Hva er meste krevende ved behandlingen av en søknad om tilskudd?
 - Krav til foretaket
 - Krav til den som skal avløses
 - Krav til dokumentasjon av kostnader
 - Krav til avløser
5. I hvilken grad klarer søkerne å framskaffe nødvendig dokumentasjon?
6. I hvilken grad er saksbehandlingssystemet Saturn egnet for å behandle søknader under denne ordningen?
7. Hvor lang tid bruker du i gjennomsnitt på hver søknad?
8. Gis det ofte dispensasjoner fra regelverket, f.eks. regelen om tilskudd bare i onnetida, inntekt større enn ½ G, max. 365 dagers tilskuddsperiode osv.?
9. Er veiledningene fra sentralt hold godt nok til å kunne administrere ordningen på en tilfredsstillende måte?
10. Hva er de største svakhetene mht. kontroll med utbetalingene av tilskudd?
11. I hvilken grad har du inntrykk av at tilskuddet dekker brukenes kostnader til avløsning?
12. Er det sider ved utformingen av regelverket som oppfordrer til uheldig tilpasning fra mottakerens side eller er vanskelig å kontrollere? Foregår det f.eks. tilpasning til regelverket ved at bønder tar ut mange og kortere sykdomsperioder?
13. Er det andre forhold ved ordningen som bidrar til uheldig/uønsket tilpasning?
14. Foretar dere stikkprøvekontroll av utbetalingene i etterkant, og har dere funnet tilskuddsutbetalinger som i ettertid viser seg ikke å være korrekte?
15. Har dere foretatt avkorting pga. regelverksbrudd, f.eks. at virksomheten er drevet i strid med jordbruksregelverket?
16. Har du forslag til endringer i utformingen og/eller administreringen av ordningen som vil gjøre den mer målrettet og gi en enklere og/eller mer effektiv saksbehandling uten at det går ut over hensikten med ordningen (f.eks. standardsatser uten fradrag)?
17. Hvordan vil du se på følgende omlegginger av ordningen:
 - Forvaltningen av en (forenklet) ordning overføres til NAV? Vil det forenkle ordningen om NAV overtar saksbehandlingsansvaret? Må kommunene likevel

inn i behandlingen på et eller annet vis? Fordeler og ulemper med å la NAV overta.

- Ordningen forenkles og administreres av fylkesmannen? (Må forutsette at en kan sende søknaden til det lokale landbrukskontoret som videresender den til rette fylkesmannsembete for behandling)
- Midlene overføres direkte til de lokale avløserlagene, som dermed kan tilby tjenester til reduserte priser?
- Ordningen gjøres om til bare å omfatte de 16 første dagene av en sykdomsperiode?
-

18. Andre forhold du/dere mener er viktig for evalueringen å legge vekt på?

INTERVJUGUIDE FOR REPRESENTANTER FOR AVLØSERNE

1. Hvor mange tilfeller har dere for avløsning ved sykdom og fødsel o.l. i dag? Hvor stor andel av omsetningen utgjør dette?
2. I hvilken grad/hvor ofte er dere med på å utforme søknader om støtte ved sykdom og fødsel m.v.? (Hvor lett er det å få nødvendig dokumentasjon fra jordbrukerne, hvilke tilleggsopplysninger innhentes, hvor hentes de fra osv.)
3. Hvor lang tid bruker du i gjennomsnitt på hver søknad?
4. Er veiledningene fra sentralt hold gode nok til å kunne utforme en søknad?
5. Har du inntrykk av at det ofte gis dispensasjoner fra regelverket, f.eks. regelen om tilskudd bare i onnetida, inntekt større enn ½ G, max. 365 dagers tilskuddsperiode osv.?
6. Hva er de største svakhetene mht. kontroll med utbetalingene av tilskudd?
7. Er det sider ved utformingen av regelverket som oppfordrer til uheldig tilpasning fra mottakerens side eller er vanskelig å kontrollere? Foregår det f.eks. tilpasning til regelverket ved at bønder tar ut mange og kortere sykdomsperioder?
8. Er det andre forhold ved ordningen som bidrar til uheldig/uønsket tilpasning?
9. I hvilken grad har du inntrykk av at tilskuddet dekker brukenes kostnader til avløsning?
10. Hva har det å si for jordbrukerne at de på forhånd ikke vet hvor mye de vil få i støtte/om støtten vil dekke kostnadene til avløsning? Fører dette til at mange ikke benytter avløser?
11. Hvordan ser dere på de endringene i ordningen som trådte i kraft 1.1.2015? Potensielt viktigst er kanskje at det ikke lenger er anledning til å utbetale tilskuddet direkte til avløserlaget og utvidet mulighet for tilskudd ved barns sykdom.
12. Hva er den største fordel/styrken ved utformingen av dagens ordning slik du/dere ser det?
13. Hva er den største svakheten ved utformingen av ordningen slik du/dere ser det?
14. Har du forslag til endringer i utformingen og/eller administreringen av ordningen som vil gjøre den enklere både for søker og søknadsbehandler uten at det går ut over hensikten med ordningen (f.eks. standardsatser uten fradrag)?
15. Hvordan vil du se på følgende omlegginger av ordningen:
 - Forvaltningen av en (forenklet) ordning overføres til NAV? Vil det forenkle ordningen om NAV overtar saksbehandlingsansvaret? Må kommunene likevel inn i behandlingen på et eller annet vis? Fordeler og ulemper med å la NAV overta.
 - Ordningen forenkles og administreres av fylkesmannen? (Må forutsette at en kan sende søknaden til det lokale landbrukskontoret som videresender den til rette fylkesmannsembete for behandling)

- Midlene overføres direkte til de lokale avløserlagene, som dermed kan tilby tjenester til reduserte priser?
- Ordningen gjøres om til bare å omfatte de 16 første dagene av en sykdomsperiode?
-

16. Andre forhold du/dere mener er viktig for evalueringen å legge vekt på?

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgiving. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no