

Gjennomgang av tilskudd til kommunale veterinærtjenester

RAPPORT NR. 23 / 2015
01.06.2015





Rapport:

Avdeling: ALP

Dato: 01.06.2015

Ansvarlig: Hilde Haug Simonhjell

Bidragstere: Mats Petter Sydengen, Hilde Dahler Nordlid

Rapport-nr.: 23 / 2015

Forsidefoto: colourbox.com

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Innholdsfortegnelse.....	3
Sammendrag	5
1 Innledning.....	7
1.1 Kort om tilskudd til kommunale veterinærtjenester.....	7
1.1.1 Vakttilskudd	7
1.1.2 Administrasjonstilskudd.....	7
1.1.3 Stimuleringstilskudd	8
1.2 Prosesser og aktører i forvaltningen av tilskuddet	8
1.2.1 Vakt- og administrasjonstilskudd	8
1.2.2 Stimuleringstilskuddet	10
1.3 Et kjapt historisk tilbakeblikk på tilskudd til kommunale veterinærtjenester.....	11
2 Bidrar tilskuddet til å sikre en tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell ?.13	13
2.1 Metode og datagrunnlag.....	13
2.2 Tjenestetilgangen på dyrehelsepersonell er generelt sett tilfredsstillende, men det er store variasjoner i responstid.....	14
2.3 Vi antar at tilskuddet bidrar til å ivareta samfunnets førstelinjeberedskap mot alvorlige smittsomme dyresykdommer og dyrevelferdsproblemer.....	15
2.4 Vi har ikke vurdert kvaliteten på veterinærtjenestene som blir tilbudt	15
3 Er ordningen tilstrekkelig godt utformet?.....	16
3.1 Ordningen er utformet delvis i tråd med reglene om utforming i Bestemmelser om økonomistyring i staten	16
3.2 Tildelingskriteriene bør klargjøres og endres	18
3.2.1 Alle vakt-distrikt bør få like mye i tilskudd	18
3.2.2 Kommuner i Buskerud bør bli berettiget stimuleringstilskudd, mens tilskuddet til Vest-Agder gradvis bør fases ut.....	19

3.2.3 Fylkesmannen bør selv få bestemme hvilke kommuner som bør få stimuleringstilskudd	20
3.3 Tilskuddets måloppnåelse kan bli bedre med endret utforming	21
3.3.1 Administrasjonstilskuddet bør avvikles, og midlene bør overføres til vakttilskuddet	21
3.3.2 Sesongtillegget bør primært avvikles, sekundert omfordeles	22
3.3.3 Alle stimuleringsmidlene bør brukes til stimuleringstiltak, ikke administrasjon	22
3.3.4 Stimuleringsmidlene kan brukes mer målrettet enn i dag	23
3.3.5 Det bør ikke etableres parallelle stasjonære og ambulante vaktordninger innenfor dagens rammer	24
3.4 Rolle- og oppgavefordelingen er ikke tilfredsstillende	24
3.4.1 Landbruksdirektoratet og Fylkesmannen bør overta KS` rolle i forvaltningen av vakt- og administrasjonstilskuddet	24
3.4.2 Rolle- og oppgavefordelingen for stimuleringstilskuddet bør opprettholdes	26
3.5 Forslag til endringer i utforming	26
4 Hvordan er kvaliteten og effektiviteten i forvaltningen?	28
4.1 Kostnader ved forvaltning av ordningen	28
4.2 Tilskuddsordningen forvaltes delvis i tråd med kravene til tilskuddsforvaltning i Bestemmelser om økonomistyring i staten	29

Sammendrag

Innledning

Landbruksdirektoratet har fått i oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet å foreta en gjennomgang av tilskudd til kommunale veterinærtjenester. Formålet med gjennomgangen er å få vurdert måloppnåelse, kvalitet og effektivitet i forvaltningen, ordningens utforming og behov for endringer i forvaltning og utforming. Formålet med tilskuddet er å bidra til tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell. Tilskuddene blir gitt til kommunene, som etter dyrehelsepersonelloven skal sørge for tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell.

Tilskuddene bidrar til tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell

I kapittel 2 vurderer vi hvorvidt tilskuddet bidrar til å sikre tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell. Som mål på hvorvidt tilgangen på dyrehelsepersonell er tilfredsstillende eller ikke, har vi valgt å benytte oss av to indikatorer. Før det første må tjenestetilgangen være døgntilgjengelig, og for det andre bør tjenestetilgangen være slik at 80 % av gårdsbruk med husdyr kan nås innen 100 minutter, forutsatt at veterinæren er klar for nytt oppdrag. Alle kommuner i Norge er i dag en del av en vaktordning med døgntilgjengelig tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell. Den gjennomsnittlige reisetiden i de ulike vaktområdene er 57 minutter, og samtlige fylker har en gjennomsnittlig reisetid på under 100 minutter. På aggregert nivå vil man derfor kunne hevde at tilgangen på tjenester er tilfredsstillende. Det er imidlertid enkelte vaktområder der reisetiden overstiger grensen for hva som er å betrakte som tilfredsstillende tjenestetilgang på dyrehelsepersonell.

Hvordan tjenestetilgangen ville ha vært uten tilskudd til kommunale veterinærtjenester vet vi ikke. Kommunene har et lovpålagt ansvar for å sikre tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, og rent teoretisk ville kommunene måtte ha opprettholdt en tilfredsstillende tjenestetilgang selv om tilskuddet ikke hadde eksistert. Vi antar likevel at tilskudd til kommunale veterinærtjenester er avgjørende for at tjenestetilgangen er på det nivået det er i dag, og vurderer tilskuddsordningens måloppnåelse til å være god. I tillegg bidrar ordningen til å ivareta samfunnets førstelinjeberedskap mot alvorlige smittsomme dyresykdommer og dyrevelferdsproblemer.

Det er behov for endringer i utformingen av ordningen

I kapittel 3 har vi vurdert om ordningen er hensiktsmessig utformet, herunder om ordningen er utformet i tråd med bestemmelsene om økonomistyring i staten og om dagens vilkår og rollefordeling er hensiktsmessig. Landbruksdirektoratet mener dagens utforming ikke er tilfredsstillende, og anbefaler følgende endringer:

1. *Fastsette utformingsregler i tråd med Bestemmelser om økonomistyring i staten.* Vi anbefaler at det fastsettes regler for hva er å betrakte som tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, hva som skal legges til grunn for fordeling av vakt- og administrasjonstilskudd mellom kommunene, samt hvilke fylker som er berettiget stimuleringsstilskudd. Alt dette bør fremkomme av tildelingsbrev eller departementets budsjettproposisjon. I tillegg bør Landbruksdirektoratet gis fullmakt til å bestemme fordelingen av stimuleringsstilskudd mellom fylker.
2. *Tildelingskriteriene bør klargjøres og endres.* Landbruksdirektoratet anbefaler at alle vaktområde bør få like mye i vakt- og administrasjonstilskudd. Videre foreslår vi at kommuner i Buskerud bør bli berettiget stimuleringsstilskudd, og at kommunene i Vest- Agder gradvis fases ut av ordningen. I tillegg bør fylkesmennene i de fylkene som er berettiget stimuleringsstilskudd, selv få bestemme hvilke kommuner som skal bli tildelt tilskuddet.

3. *Utformingen bør endres for å bedre tilskuddets måloppnåelse ytterligere.* Selv om Landbruksdirektoratet vurderer tilskuddets måloppnåelse til å være god, anbefaler vi en rekke endringer som vi mener vil forbedre måloppnåelsen ytterligere. Vi anbefaler at administrasjonstilskuddet bør avvikles, og at bevilgningen omfordes til vakttilskuddet. Videre anbefaler vi at sesongtillegget fjernes. I tillegg anbefaler vi at stimuleringsmidlene bør brukes til stimuleringsiltak, ikke til administrasjon hos Fylkesmannen. Vi anbefaler også at stimuleringsmidlene kun bør gis som driftstilskudd til veterinærforetak eller til å delfinansiere kommunale veterinærstillinger.
4. *Rolle- og oppgavefordelingen for vakt- og administrasjonstilskuddet bør endres.* Landbruksdirektoratet vurderer dagens rolle- og oppgavefordeling for vakt- og administrasjonstilskuddet som lite hensiktsmessig. Vi foreslår at Landbruksdirektoratet og Fylkesmannen bør overta KSôsine oppgaver knyttet til forvaltningen av tilskuddet.

Tilskuddet blir forvaltet effektivt og delvis i tråd med Bestemmelser om økonomistyring i staten

Landbruksdirektoratet antar at den totale ressursbruken på å forvalte ordningen er 6,6 årsverk. Vi legger til grunn at et årsverk inkludert sosiale kostnader har en kostnad på 800 000 kroner. Det betyr at kostanden ved å forvalte denne ordningen er på om lag 5,3 millioner kroner, eller 3,9 prosent av bevilgningen i 2015. Landbruksdirektoratet vurderer forvaltningen til å være kostnadseffektiv. Det er enkelte svakheter ved forvaltningen av tilskuddet. Landbruksdirektoratet vil iverksette tiltak for å rette opp i dette omgående, som f.eks. å utarbeide en tilskuddsbrevmal og vurdere å endre utbetalingsrutinene for tilskuddet.

1 Innledning

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har bedt Landbruksdirektoratet foreta en gjennomgang av tilskudd til kommunale veterinærtjenester. Landbruksdirektoratet har med bakgrunn i oppdraget utarbeidet et mandat for utredningen. I dette mandatet står det at formålet med utredningen er å få:

- vurdert tilskuddordningens måloppnåelse
- vurdert kvalitet og effektivitet i forvaltningen
- vurdert tilskuddsordningens utforming
- vurdert behovet for endringer i forvaltning og utforming

Det ble nedsatt en referansegruppe bestående Anne Solstad, Anne Guttormsen og Aud Torild Stensrød fra fylkesmannsembetene (FM), Elin Marie Stabbetorp fra Norges Bondelag, Kristin Sørheim fra Norsk Bonde- og småbrukarlag, Torfinn Thomassen fra Kommunesektorens organisasjon (KS), Stein Ivar Ormsettrø fra Landbruks- og matdepartementet og Dag Åge Øyen og Gunnar Dalen fra Den norske veterinærforening (DNV). Det er blitt avholdt to møter i referansegruppen. Gruppen er blitt holdt oppdatert om arbeidet med utredningen, og har kommet med innspill både til mandat og innhold.

1.1 Kort om tilskudd til kommunale veterinærtjenester

Tilskudd til kommunale veterinærtjenester skal bidra til å sikre tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, og på den måten bidra til god dyrevelferd og dyrehelse. Bevilgningen har en ramme på 134,933 millioner kroner. Midlene fordeler seg på tre tilskudd; vakttilskudd, administrasjonstilskudd og et stimuleringstilskudd.

1.1.1 Vakttilskudd

Vakttilskudd er et tilskudd som skal bidra til å sikre tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell gjennom å bidra til å finansiere en klinisk veterinærvakt i hele landet utenom ordinær arbeidstid. Tilskuddet bevilges over statsbudsjettets kap. 1143, post 60., og utgjør 116,823 millioner kroner i 2015. Tilskuddet fordeles til kommunene som har et lovpålagt ansvar for å organisere en klinisk veterinærvakt utenom ordinær arbeidstid. De fleste av landets kommuner inngår i interkommunale veterinærvaktsamarbeid, og det er i dag 160 vaktområder i Norge. Ansvaret for å administrere de ulike vaktområdene er lagt til ulike «administrasjonskommuner», og det er disse kommunene som mottar selve vakttilskuddet.

Tilskuddet blir i utgangspunkt fordelt likt mellom vaktdistriktene. Et «normalt» vaktdistrikt blir per nå tildelt 734 020 kroner. Enkelte av vaktdistriktene får imidlertid noe mindre i tilskudd fordi de har fellesbetjening på natt med andre vaktdistrikt hele eller deler av året. Vaktdistrikt med fellesbetjening på natt hele året blir tildelt 581 002 kroner. I tillegg er det 36 vaktdistrikt som blir tildelt 57,5 såkalte sesongtillegg. Sesongtillegg gis til vaktområder med stor sesongmessig variasjon i arbeidsmengde, og er et ekstra vakttilskudd for en måned. I 2015 utgjør et sesongtillegg 41 295 kroner.

1.1.2 Administrasjonstilskudd

Administrasjonstilskudd er et tilskudd som skal dekke kommunenes kostnader knyttet til administrasjon av vaktordningen, og ble innført da kommunene overtok ansvaret for tilgangen på

veterinærtjenester i 2008. I 2015 ble det bevilget 5,107 millioner kroner i administrasjonstilskudd til kommunene. De aller fleste kommunene i Norge løser sitt ansvar for å organisere en klinisk veterinærvakt utenom ordinær arbeidstid gjennom interkommunale samarbeid. Det er praksis at det er en av kommunene i det interkommunale samarbeidet som er «administrasjonskommune». Hvert vakt-distrikt får i utgangspunktet like mye i administrasjonstilskudd. I 2015 utgjorde det 31 720 kroner per distrikt. I noen tilfeller er det noen kommuner som får doble administrasjonstilskudd. Dette er kommuner som administrerer to vakt-distrikt. En del av de «administrasjonskommunene» som mottar administrasjonstilskudd velger å utbetale dette tilskuddet videre til veterinærene som kompensasjon mot at veterinærene tar på seg ansvaret for å organisere veterinærvakten. Landbruksdirektoratet har ikke tall på hvor mange vaktområder dette gjelder, men vi antar at det dreier seg om relativt mange.

1.1.3 Stimuleringstilskudd

Stimuleringstilskudd er et tilskudd som skal benyttes til stimuleringstiltak for å sikre tilgang på veterinærtjenester på dagtid. Tilskuddet er tiltenkt kommuner med lavt dyretall, store avstander og følgelig dårlig næringsgrunnlag for veterinære tjenester. Prioriterte områder er Finnmark, indre Troms, kyststrøk i nordre Nordland, øysamfunn og indre strøk i Helgeland, deler av kyst- og øysamfunnet i Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, indre strøk i Hordaland, Agder, Telemark og Østerdalen. I 2015 ble det bevilget 13,003 millioner kroner i stimuleringstilskudd til kommunene. Kommunene står relativt fritt til å bestemme hva stimuleringsmidlene skal brukes til. Da tilskuddet ble innført i 2008 skrev departementet følgende:

«Kommunene oppfordres til å være kreative i forhold til hvilke tiltak de iverksetter for å sikre veterinærdekningen. Vi regner med at noen kommuner vil opprette kommunale stillinger der vedkommende i tillegg til å utføre oppgaver for kommunen også dekker behov for dyrehelsetjenester. Etableringstilskudd eller driftstøtte kan også være aktuelt. Andre ordninger som rimelige lokaler, tomter, jobbtillbud til andre medlemmer i husstanden og andre økonomiske virkemidler kan også være hensiktsmessige for å sikre tilfredsstillende tilgang på dyrehelsepersonell. Andre stimuleringstiltak kan tenkes, og ytterligere konkretisering må overlates til kommunen [é .]».

1.2 Prosesser og aktører i forvaltningen av tilskuddet

Dette er en ordning med mange involverte aktører. De aktørene som har forvaltningsoppgaver er Landbruks- og matdepartementet, Landbruksdirektoratet, KS, Fylkesmannen og kommunene. Forvaltningsoppgavene varierer noe avhengig av hvilket tilskudd det er snakk om.

1.2.1 Vakt- og administrasjonstilskuddet

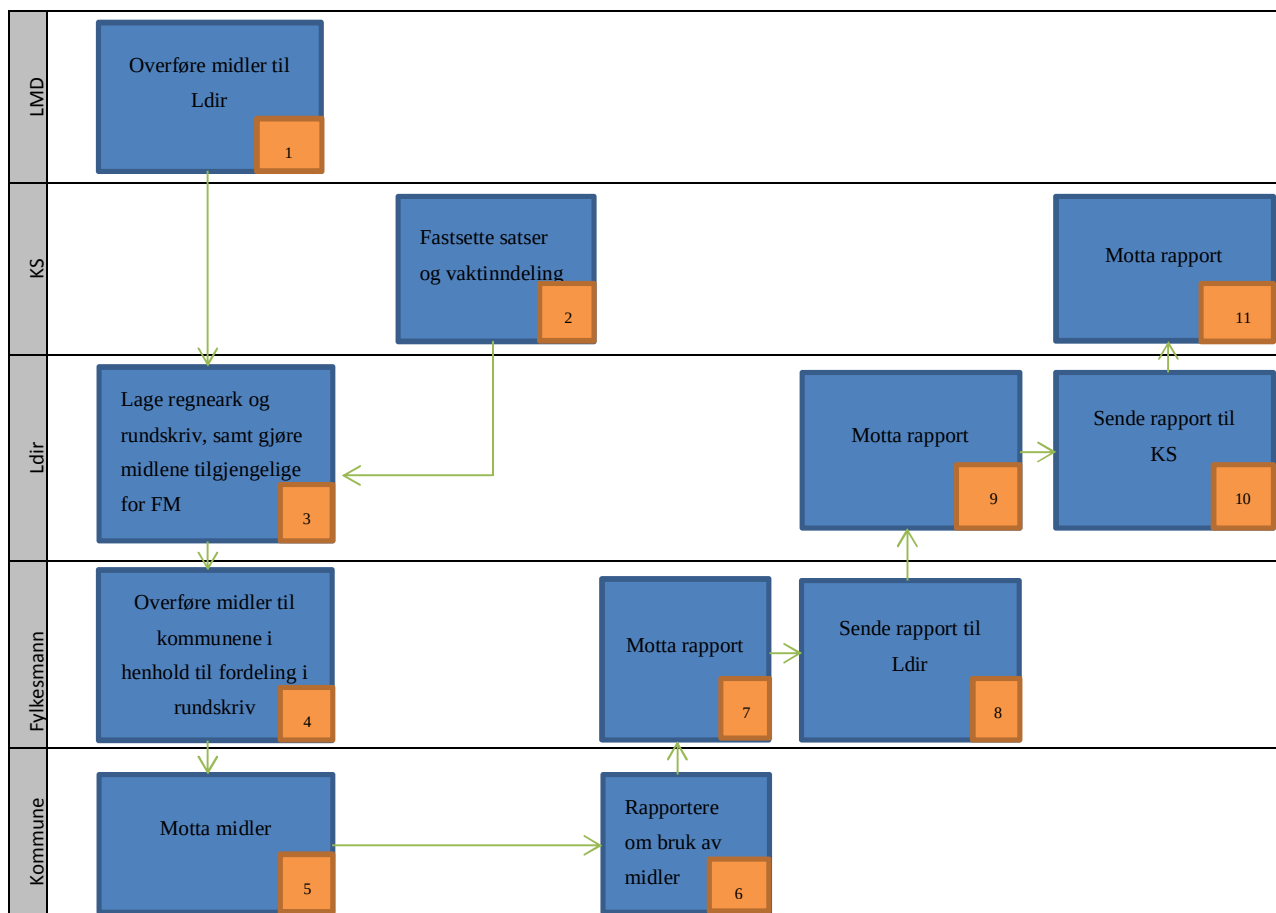
Forvaltningsansvaret for disse tilskuddene er på mange måter delt mellom Landbruksdirektoratet og KS. Landbruksdirektoratet har det formelle forvaltningsansvaret, herunder å gi tildelingsbrev til fylkesmennene, føre kontroll og utarbeide et rundskriv om forvaltningen av tilskuddene. Det er imidlertid KS som bestemmer vaktinndelingen og fastsetter «godtgjøringssatser» etter samråd med Den norske veterinærforening. Landbruksdirektoratet skal bistå KS med opplysninger om forhold som påvirker behovet for vaktarrondering, bistand til å vurdere endringsbehov som spilles inn fra kommuner og Den norske veterinærforening, samt mer praktisk bistand når det gjelder regnearket som er et viktig verktøy i fordelingen av tilskuddsmidlene.

KS fastsetter «godtgjøringssatsene» på bakgrunn av bevilgningen over statsbudsjettet. Disse godtgjøringssatsene er kun teoretiske satser som, dersom de blir fulgt, vil sørge for at kommunenes utgifter til kommunal veterinærvakt vil bli identisk med tilskuddsbevilgningen. Godtgjøringssatsene fungerer altså som et redskap for kommunene, men regulerer ikke hva kommunene skal utbetale til veterinærene. Da staten hadde ansvaret for veterinærvaktordningen (frem til 2008), fungerte imidlertid disse satsene som reelle godtgjøringssatser til veterinærene på vakt.

KS fastsetter også vaktinndelingen på bakgrunn av innspill fra kommunene. Siden det er Landbruksdirektoratet som skal gi tildelingsbrev til fylkesmennene, må KS oversende forslaget til nye satser og vaktinndeling til Landbruksdirektoratet. Dette blir gjort relativt raskt etter Stortingets vedtak. Når Landbruksdirektoratet har mottatt KS' forslag om godtgjøringssatser, og informasjon om eventuelle endringer i vaktstrukturen, blir de nye satsene lagt inn i et Excel-regneark med forhåndsdefinerte formler for fordeling av tilskudd. Etter at Landbruksdirektoratet har innarbeidet de nye satsene og eventuelle endringer i vaktinndeling i regnearket, utarbeider Landbruksdirektoratet et rundskriv til landets fylkesmannsembeter. I dette rundskrivet fremkommer fordelingen av tilskuddsmidler mellom fylker, og til hvert enkelt vakt-distrikt. Landbruksdirektoratet sender ut dette rundskrivet før nyttår, og gjør tilskuddsmidlene tilgjengelige for fylkesmennene i fagsystemet Saturn så fort LMD har overført midlene til Landbruksdirektoratet.

Etter at fylkesmennene har mottatt rundskrivet med informasjon om tilskuddsfordelingen, blir tilskuddsmidlene overført til administrasjonskommunene i hvert enkelt vakt-distrikt. Kommunene må hvert år rapportere til Fylkesmannen om hvordan forbruket av vakt- og administrasjonstilskuddet har vært i forhold til bevilgningen. Når fylkesmannen har mottatt rapporter fra alle administrasjonskommunene i sitt fylke, sender Fylkesmannen en samlet rapport til Landbruksdirektoratet. Siden det er KS som bestemmer godtgjøringssatser og vaktinndeling, videresender Landbruksdirektoratet disse rapportene til KS.

Kommunene har gjennom lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell en lovpålagt plikt til å organisere en klinisk veterinærvakt utenom ordinær arbeidstid. Det statlige tilskuddet er kun et virkemiddel som skal bidra til å finansiere den kommunale veterinærvakten. Kommunene må selv foreta en vurdering av om det statlige tilskuddet er tilstrekkelig for å tiltrekke seg nok veterinærer til den kommunale vaktordningen. Avtale om klinisk veterinærvakt er regulert av lov om offentlige anskaffelser, og kommunene må legge anskaffelsen ut på anbud. KS har anbefalt at fastsettelse av godtgjørelsen ikke skal en del av anbudet, kun selve tjenesten. Dette for å sikre ett visst nivå på prisen som ble tilbudt veterinærene for å delta på vakt. Selve anbudsprosessen er kommunenes eget ansvar, og det er kommunene som inngår kontrakt med veterinærene. KS og Veterinærforeningen har bidratt med veiledning for å lette dette arbeidet noe.

Tabell 1 Forvaltningsprosess vakt- og administrasjonstilskudd

- Vaktinndeling foretas i samråd med Veterinærforeningen
- I figuren fremgår forvaltningsmodellen for tilskuddet. Kommunenes og veterinærenes oppgaver knyttet til å administrere vaktordningen er ikke en del av tilskuddsordningen, og er derfor ikke tatt inn i figuren.

1.2.2 Stimuleringstilskuddet

Forvaltningsprosessen knyttet til stimuleringstilskuddet avviker noe i forhold til vakt- og administrasjonstilskuddet. Den store forskjellen er at KS ikke er en aktør i forvaltningen av dette tilskuddet. Stimuleringstilskuddet blir, i likhet med vakt- og administrasjonstilskuddet, overført fra LMD til Landbruksdirektoratet i det årlige tildelingsbrevet. Etter at Landbruksdirektoratet har fått overført stimuleringsmidlene fra LMD, fordeler Landbruksdirektoratet stimuleringsmidlene videre til fylkesmennene. Det er tolv fylker som er berettiget stimuleringstilskudd, og Landbruksdirektoratet står fritt til å fordele midlene mellom disse fylkene. Fordelingen mellom fylker har vært stabil siden tilskuddet ble opprettet.

Landbruksdirektoratet orienterer fylkesmennene om fordelingen av tilskuddsmidler gjennom det samme rundskrivet som blir utarbeidet til vakt- og administrasjonstilskuddet. Midlene blir gjort tilgjengelige for fylkesmennene i fagsystemet Saturn med en gang fordelingen er fastsatt. I motsetning til vakt- og administrasjonstilskuddet, må kommunene søke om stimuleringsmidler. Fylkesmannen skal fastsette en søknadsfrist, og tildele midler til kommunene etter søknad. Etter at fylkesmannen har tildelt midler til kommunene, må fylkesmannen sende en rapport til Landbruksdirektoratet der fylkesmannen redegjør for hvordan stimuleringstilskuddet er blitt brukt, og en vurdering av tilskuddets betydning for tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell i de kommunene som har mottatt tilskudd.

1.3 Et kjapt historisk tilbakeblikk på tilskudd til kommunale veterinærtjenester

Dagens tilskuddsordning for kommunale veterinærtjenester ble etablert i 2008. Den kliniske veterinærberedskapen i offentlig regi i Norge skriver seg imidlertid helt tilbake til 1920. Staten etablerte da offentlige distriktsveterinærstillinger som skulle dekke alle landets kommuner. Disse distriktsveterinærene var pliktig til å betjene sine distrikter med klinisk praksis, samt diverse offentlige oppgaver. Veterinærene hadde en statlig grunnlønn for å utføre offentlige plikter, og for å være tilstede. Denne ordningen utgjorde ryggraden i den kliniske veterinærvirksomheten i Norge i flere tiår.

Det var etter hvert behov for å bedre distriktsveterinærenes arbeidsvilkår, og i 1971 ble det innført en ordning der distriktsveterinærene fikk avløsning fra sine plikter i inntil 26 helger per år. Dette skjedde gjennom at privatpraktiserende veterinærer påtok seg vakt i helgene mot betaling fra staten. Denne avløserordningen ble senere utvidet gjennom en særavtale mellom Landbruksdepartementet og Den norske veterinærforening (DNV). I denne avtalen tok staten ansvar for at det ble opprettet en vaktordning som dekket både offentlige forvaltningsoppgaver og akutte sykdommer. De privatpraktiserende veterinærene var lite fornøyd med godtgjørelsen som vaktavløsere for distriktsveterinærene, og det ble etter hvert mange veterinærer som ikke ville fornye avtalen om vakt i henhold til avløserordningen. Regjeringen så behov for å styrke de økonomiske virkemidlene for å sikre en tilfredsstillende dyrehelseberedskap, og foreslo i st.prp.nr.54 (1999-2000) om faglige, juridiske og økonomiske rammer for dyrehelseforvaltningen og virksomheten til veterinærer og annet dyrehelsepersonell å opprette to ulike veterinære vaktordninger organisert og finansiert av staten. En for kliniske veterinærtjenester og en for offentlige forvaltningsoppgaver. Regjeringen ønsket også at distriktsveterinærene skulle konsentrere alle deler av sin virksomhet om forvaltningsoppgaver, og at kliniske veterinærtjenester var en oppgave for privat dyrehelsepersonell.

Med veterinærloven av 2001 overtok staten det overordnede ansvaret for å sikre en landsdekkende dyrehelsetjeneste. Dette skulle skje gjennom en klinisk vakt for dyrehelsepersonell i alle deler av landet. Landbruksdepartementet inngikk avtale med yrkesorganisasjonene om organisering og gjennomføring av vaktene samt om godtgjøring/tilskudd for deltakelse. Bare fire år etter at staten tok over ansvaret for å sikre en landsdekkende dyrehelsetjeneste, ble det satt ned et utvalg (Sagelvmo-utvalget) som skulle se på hvordan en for veterinært personell kunne bidra med offentlige virkemidler, slik at tilfredsstillende veterinærdekning kunne opprettholdes. Utvalget foreslo å gjøre tilgang på kliniske veterinærtjenester til et kommunalt ansvar. Regjeringen var enig i dette, og fremmet lov om endringer i lov 15.juni 2001 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelsepersonell. Kommunene ble da gitt ansvar for å sikre tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, og å organisere en klinisk veterinærvakt utenom ordinær arbeidstid.

Lovendringen ga kommunene frihet til å bestemme hvordan de ville dekke behovet for veterinære tjenester. Landbruks- og matdepartementet la til grunn at næringsgrunnlaget sammen med vaktordningen ville være tilstrekkelig i de fleste områdene av landet, men at det i enkelte områder var så dårlig næringsgrunnlag at det ville være nødvendig med stimuleringsstiltak. Selv om ansvaret for organisering av en klinisk veterinærvakt utenom ordinær arbeidstid ble gitt til kommunene, var det lagt opp til en sentralt forvaltet tilskuddsordning. Kommunesektorens organisasjon (KS) fikk en sentral rolle i dette arbeidet, og det ble lagt opp til at KS og DNV skulle inngå en rammeavtale som ville regulere fremtidige godtgjøringer og inndelinger i vakt-distrikter m.m. KS og DNV ble enige om en slik avtale, og den kommunale vaktordningen ble fra 2008 til 2012 regulert av denne rammeavtalen.

1.juli 2012 avsluttet KS og DNV den avtalebaserte reguleringen av veterinærvaktordningen. Dette var en konsekvens av den frem til da gjeldende forskriften om unntak fra konkurranseloven opphørte, og at Fornøyings-,administrasjon og kirkedepartementet mente den avtalebaserte ordningen var i strid med

EØS-avtalens bestemmelser. Dette førte til at KS «tok over ansvaret» for å fordele vakttilskudd og fastsette inndelinger i vaktdistrikt.

Da kommunene tok over ansvaret for å sørge for tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell i 2008, ble forvaltningsansvaret gitt til daværende Statens landbruksforvaltning. Frem til 2012 var det rammeavtalen mellom KS og DNV som regulerte hvordan tilskuddsmidlene skulle fordeles, mens det nå er praksis at Landbruksdirektoratet fordeler midler til fylkesmennene etter anbefaling fra KS.

2 Bidrar tilskuddet til å sikre en tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell ?

Tilskudd til kommunale veterinærtjenester skal bidra til å sikre tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, og i dette kapittelet vil vi vurdere graden av tilskuddets måloppnåelse.

2.1 Metode og datagrunnlag

For å kunne vurdere om tilskudd til kommunale veterinærtjenester bidrar til å sikre tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, må man i utgangspunktet undersøke hvordan tjenestetilgangen ville ha vært dersom tilskuddet ikke eksisterte. Slik kunnskap finnes imidlertid ikke. For å kunne vurdere dette har vi derfor lagt til grunn at tilskuddets måloppnåelse er betinget av om tjenestetilgangen på dyrehelsepersonell defineres som tilfredsstillende eller ikke. Forenklet betyr det at måloppnåelsen er god dersom tilgangen på tjenester fra dyrehelsepersonell vurderes som tilfredsstillende, og ikke god dersom tilgangen på tjenester fra dyrehelsepersonell vurderes som ikke tilfredsstillende. For å kunne si noe om tilskuddets måloppnåelse er vi derfor avhengig av å definere hva som er å betrakte som tilfredsstillende. I Ot.prp.nr.68 (2006-2007) Om lov om endringer i lov 15.juni 2001 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelsepersonell skrev LMD følgende:

« Siden behovet for dyrehelsetjenester kan oppstå hele døgnet, vil det ikke være tilfredsstillende tilgang på dyrehelsetjenester, hvis det ikke er mulig å få hjelp til dyr utenom vanlig arbeidstid [é]. Hva som ligger i «tilfredsstillende» vil variere og her må det bli skjønnt i den enkelte kommune hva som anses å være tilfredsstillende [é]. Som en veiledende norm, bør tjenestetilgangen være slik at 80 % av gårdsbruk med husdyr kan nås innen 100 minutter, forutsatt at veterinæren er klar for nytt oppdrag. Det er imidlertid så store variasjoner mellom kommunene, og særlig i Finnmark kan reiseavstandene være så store og dyreholdet så spredt, at det ikke vil være mulig å stille et så strengt bemanningskrav i alle kommuner»

Landbruksdirektoratet velger å benytte seg av LMDs veiledende norm (døgnskuttinuerlig tjenestetilgang og reisetid) for å definere om tjenestetilgangen er tilfredsstillende eller ikke. Vi vil likevel presisere at en reisetid på f.eks. 50 minutter i ett vaktistrikt kan innbefatte en reelt sett dårligere tjenestetilgang enn en reisetid på f.eks. 70 minutter i et annet vaktistrikt. Dette fordi sannsynligheten for at vakthavende veterinær umiddelbart er tilgjengelig for nytt oppdrag er mindre i vaktområder med høy husdyrtetthet enn i vaktområder med lav husdyrtetthet. Alle landets kommuner deltar i dag i en veterinærvaktordning utenom ordinær arbeidstid. Det betyr at alle dyreeiere i Norge inngår i et veterinærvaktområde med veterinær på vakt til alle døgnetstider. Hvorvidt denne døgnskuttinuerlige tilgangen på veterinærtjenester er tilfredsstillende blir da et spørsmål om hvor lang reisetiden i de ulike vaktistriktene er.

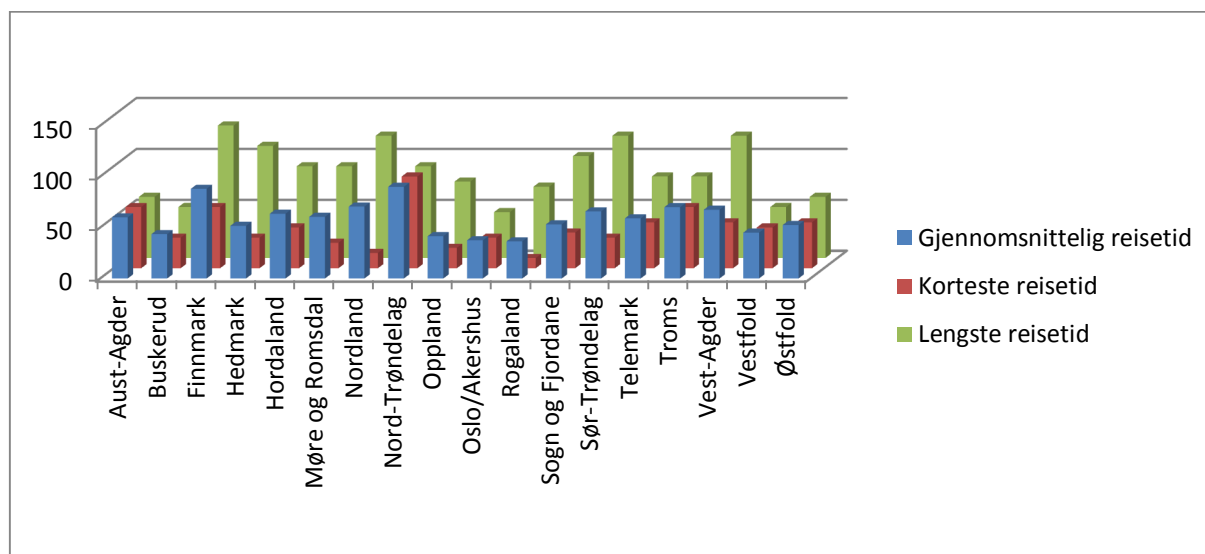
Landbruksdirektoratet har derfor bedt alle administrasjonskommunene om informasjon om hvor lang reisetid og hvor mange kilometer det er fra vaktveterinærens kontor til det fjernestliggende gårdsbruket innenfor en sone med 80 prosent av de nærmeste gårdsbrukene. Landbruksdirektoratet har mottatt svar fra 64,3 prosent av administrasjonskommunene. Det betyr at vi ikke har oversikt over reisetiden i alle vaktistrikt. I tillegg er det slik at det kan være variasjon i hvordan de ulike administrasjonskommunene har tolket spørsmålet, samt ulik kompetanse/grunnlag for de svarene som er gitt. Svarene er derfor usikre, og må ikke tolkes absolutt. Vi har heller ikke informasjon om

responstid til andre dyreiere enn eiere av produksjonsdyr. Vi mener likevel at dette datagrunnlaget vil kunne være et nyttig verktøy for å kunne si noe generelt om tilskuddets måloppnåelse.

2.2 Tjenestetilgangen på dyrehelsepersonell er generelt sett tilfredsstillende, men det er store variasjoner i responstid

Den gjennomsnittlige reisetiden i de ulike vaktdistriktene er 57 minutter, og samtlige fylker har en gjennomsnittlig reisetid på under 100 minutter. På aggregert nivå vil man derfor kunne hevde at tilgangen på tjenester er tilfredsstillende (gitt kriteriet på en reisetid på under 100 minutter). Vi vil igjen påpeke at vi kun har data fra 64 prosent av vaktområdene i Norge, og at det kan tenkes at det finnes enkelte andre vaktdistrikt som har en reisetid som overstiger normen for hva som er å betrakte som tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell.

Gjennomsnittstallene skjuler til dels store variasjoner i reisetid mellom ulike vaktdistrikt og mellom ulike fylker. Vaktdistriktene i Rogaland har f.eks. en reisetid på i gjennomsnitt 38 minutter, mens den samme reisetiden i Finnmark er i overkant av 93 minutter. Også innad i fylkene er det relativt stor variasjon. I Nordland er f.eks. reisetiden i Vega vaktdistrikt på 15 minutter, mens Hamarøy og Steigen vaktdistrikt har en reisetid på hele 120 minutter. Finnmark, Nordland, Sør-Trøndelag, Hedmark og Vest-Agder har alle vaktdistrikt der reisetiden overstiger grensen for hva som er å betrakte som tilfredsstillende tjenestetilgang på dyrehelsepersonell (Hamarøy/Steigen, Karasjok, Porsanger, Trysil/Engerdal, Elverum/Åmot/Stor-Elvdal, Snillfjord/Hemne og Flekkefjord/Kvinesdal/Sirdal). I tillegg er det et vaktdistrikt i Sogn og Fjordane som har en reisetid på akkurat 100 minutter (Gulen/Masfjord/Høyanger).



Det er som nevnt i kapittel 2.1 grunn til å stille spørsmålstegn ved om reisetid er en god indikator på om tjenestetilgangen er tilfredsstillende eller ikke. Sannsynligheten for at vakthavende veterinær ikke er tilgjengelig for nytt oppdrag er større i husdyrtette områder enn i områder med lav husdyrtetthet. Landbruksdirektoratet antar likevel at tilgangen på tjenester fra dyrehelsepersonell generelt sett er bedre i vaktdistrikt med lav reisetid enn i vaktdistrikt med høy responstid.

Landbruksdirektoratet vurderer det slik at tilgangen på tjenester fra dyrehelsepersonell er tilfredsstillende. Dette fordi alle de vaktdistrikt som har besvart unntatt seks, har en responstid som tilfredsstiller normen for hva som er å betrakte som tilfredsstillende. Hvordan tjenestetilgangen ville ha vært uten tilskudd til kommunale veterinærtjenester vet vi imidlertid ikke. Kommunene har et

lovpålagt ansvar for å sikre tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, og rent teoretisk ville kommunene måtte ha opprettholdt en tilfredsstillende tjenestetilgang selv om tilskuddet ikke hadde eksistert. Vi antar likevel at tilskudd til kommunale veterinærtjenester er avgjørende for at tjenestetilgangen er på det nivået det er i dag, og vurderer tilskuddsordningens måloppnåelse til å være høy.

2.3 Vi antar at tilskuddet bidrar til å ivareta samfunnets førstelinjeberedskap mot alvorlige smittsomme dyresykdommer og dyrevelferdsproblemer

Vaktordningen for offentlige oppgaver administreres av Mattilsynet, men det er kun en veterinær på vakt i Mattilsynet utenom ordinær arbeidstid¹. Da ansvaret for den kliniske vaktordningen ble overført til kommunene i 2008, la Stortinget til grunn at god dialog mellom Mattilsynet og veterinærene var viktig for å kunne ivareta smitteberedskap og dyrevelferd på en så god måte som mulig.

Som en følge av dette, utarbeidet Mattilsynet og DNV en veileder som regulerer Mattilsynets mulighet til å få utført oppdrag fra den kommunale veterinærvakten etter behov og mot godtgjørelse. I denne veilederen kommer det frem at deltakere i den kliniske veterinærvakten som har vakt, skal være tilgjengelig og beredt til å ivareta offentlige interesser, herunder utføre frivillige eller pålagte enkelttjenester for det offentlige mot avtalt godtgjørelse.

Landbruksdirektoratet har ikke kjennskap til hvordan forholdet mellom den kommunale vaktordningen og vaktordningen for offentlige oppgaver fungerer i praksis, men vi antar på bakgrunn av informasjonen i veilederen utarbeidet av Mattilsynet og Den norske veterinærforening, at tilskuddet også bidrar til å ivareta samfunnets førstelinjeberedskap mot alvorlige smittsomme dyresykdommer og dyrevelferdsproblemer.

2.4 Vi har ikke vurdert kvaliteten på veterinærtjenestene som blir tilbudt

Vi valgte å vurdere tilskuddets måloppnåelse med bakgrunn i om tjenestetilgangen fra dyrehelsepersonell er døgkontinuerlig og om reisetiden var tilfredsstillende. Dette er indikatorer som sier lite eller ingenting om kvaliteten på den tjenesten som leveres av dyrehelsepersonellet. Vaktordningen er slik innrettet at det kun er én veterinær på vakt i hvert vaktområde, og at denne veterinæren skal være tilgjengelig ved behov både for smådyr og produksjonsdyr. Dagens veterinærer er gjennom både studier og praksis gjerne spesialisert innenfor enten produksjonsdyr eller smådyr, og det kan tenkes at kvaliteten på det arbeidet som blir gjort av vakthavende veterinær avhenger av om det er samsvar mellom veterinærens spesialisering/arbeidspraksis og type dyr som skal behandles mens veterinæren er på vakt. I tillegg har dyreeierne stadig større forventning til kompetansen hos veterinærene innen de ulike dyreartene. Landbruksdirektoratet har ikke vurdert kvaliteten på det arbeidet som blir gjort av vaktveterinærene i denne rapporten, men vi gir en kort vurdering av om det er behov for en oppdeling i stasjonær og ambulant vakt i kapittel 3.10

¹ Informasjon fra Den norske veterinærforening.

3 Er ordningen tilstrekkelig godt utformet?

Vi vil i dette kapittelet vurdere om ordningen er hensiktsmessig utformet, herunder om ordningen er utformet i tråd med Bestemmelser om økonomistyring i staten og om rollefordeling og vilkår er hensiktsmessige.

3.1 Ordningen er utformet delvis i tråd med reglene om utforming i Bestemmelser om økonomistyring i staten

Kapittel 6.2 i Bestemmelsene inneholder regler om utforming av tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd. Prosedyren som er beskrevet i Bestemmelsene pkt. 6.2 om utforming, er en del av de reglene som kalles normalprosedyren. Som en generell regel skal denne normalprosedyren følges. Det fremgår av bestemmelsene at enhver tilskuddsordning skal bestå av følgende hovedelementer jf. pkt. 6.2.1.1:

- Mål for ordningen
- Kriterier for måloppnåelse
- Tildelingskriterier, herunder beregningsregler
- Oppfølging og kontroll
- Evaluering

Departementet skal fastsette bestemmelser som regulerer elementene ovenfor, enten i form av forskrift eller i tildelings- eller oppdragsbrev jf. pkt. 6.2.1.2 i Bestemmelsene. Det eksisterer ingen forskrift for denne tilskuddsordningen, og departementet regulerer ordningen og gir instruks til Landbruksdirektoratet gjennom tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet og i budsjettproposisjonen.

Mål for ordningen (pkt. 6.2.1.1.a)

Det fremgår av bestemmelsene at departementet skal utarbeide formuleringer som tydeliggjør hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen og hvilken målgruppe den tar sikte på i forbindelse med bevilgningsforslag. I departementets budsjettproposisjon fremgår det at målet med bevilgningen til tilskudd til kommunale veterinærtjenester er å bidra til tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell. Videre fremgår det at tilskuddet vil bli gitt til kommunene, som etter dyrehelsepersonelloven skal sørge for tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell. Formuleringene i departementets budsjettproposisjon er i tråd med bestemmelsenes krav om formulering av mål og målgruppe.

Kriterier for måloppnåelse (pkt. 6.2.1.1.b)

I Bestemmelsene står det at departementet skal fastsette hvilke opplysninger som skal innhentes fra tilskuddsmottaker eller eventuelt andre kilder for å belyse måloppnåelsen. Med utgangspunkt i fastsatte mål må departementet formulere kriterier som skal legges til grunn for innhenting av informasjon fra tilskuddsmottakerne eller eventuelt fra andre kilder for å belyse graden av måloppnåelse. Det er ikke fastsatt slike kriterier, men Landbruksdirektoratet har frem til nå bedt om rapportering på bruk av tilskuddsmidler i forhold til bevilgning. For 2015 ble det også bedt om rapportering på hvordan kommunene vurderer tjenestetilgangen på dyrehelsepersonell i de enkelte vakt-distriktene, samt en vurdering av fylkesmennene om hvorvidt stimuleringsmidlene bidrar til å sikre veterinærdekningen i næringssvake områder.

Landbruksdirektoratet anbefaler at det fastsettes et kriterium på hva som er å betrakte som tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, og at Landbruksdirektoratet bruker dette som grunnlag til å fremskaffe informasjon om ordningens måloppnåelse. Et slikt kriterium bør

fremkomme i tildelingsbrev eller i departementets budsjettproposisjon. Landbruksdirektoratet vil i den forbindelse påpeke at det i Ot.prp.nr.68 (2006-2007) Om lov om endringer i lov 15.juni 2001 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelsepersonell ble gitt en veiledende norm for hva som er å betrakte som tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell.

Tildelingskriterier, herunder beregningsregler (pkt. 6.2.1.1.c)

Ifølge Bestemmelsene skal departementet utarbeide kriterier for tildeling. For tilskuddsordninger der tildeling gis på grunnlag av kvantifiserbare kriterier eller med en prosentandel av budsjett eller regnskap, skal det fastsettes beregningsregler. Dette er kriterier som skal avgrense hvem som omfattes av ordningen og gi grunnlag for å fastsette tilskuddsbeløp til den enkelte.

For vakt- og administrasjonstilskuddet kommer det frem av budsjettproposisjonen at dette er et tilskudd som er forbeholdt alle landets kommuner, at midlene skal fordeles mellom kommunene på bakgrunn av fastsatt vaktinndeling, og at denne vaktinndelingen og satser for godtgjørelse blir fastsatt av KS etter råd fra DNV. Det fremstår likevel som uklart hvordan tilskuddsmidlene skal fordeles mellom kommunene. Godtgjøringssatsene viser kun hvordan kommunene kan godtgjøre veterinærene, dersom kommunenes utgifter til veterinærvakt skal være identisk med det statlige tilskuddet. Praksis er i dag at alle ordinære vakt-distrikt mottar like mye i tilskudd, men at det avvikes fra dette prinsippet for en rekke vakt-distrikt som følge av sesongtillegg og fratrekk på grunn av fellesbetjening med andre vakt-distrikt på nattetid. Uavhengig av om dette er en ønsket praksis eller ikke, bør det fremkomme av tildelingsbrevet eller budsjettproposisjonen hvilke kriterier som skal legges til grunn for fordeling av vakt- og administrasjonstilskudd mellom kommunene. Se forslag i kapittel 3.2.1 om tildelingskriterier for vakt- og administrasjonstilskuddet.

Stimuleringstilskuddet er et tilskudd som kun skal gå til de kommuner som har et svakt næringsgrunnlag for veterinære tjenester. Hvilke områder som er å betrakte som et næringssvake ble fastsatt av LMD i et brev av 16. oktober 2007 til alle landets kommuner i forbindelse med at kommunene overtok ansvaret for å sikre tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell i 2008. Disse områdene utgjør om lag en fjerdedel av kommunene, og omfatter kommuner i Finnmark, indre Troms, kyststrøk i nordre Nordland, øysamfunn og indre strøk i Helgeland, deler av kyst- og øysamfunn i Trøndelag og Møre og Romsdal, indre strøk i Hordaland, Agder og Telemark, samt Østerdalen. Disse tildelingskriteriene har ikke fremgått av verken budsjettproposisjon eller tildelingsbrev, og Landbruksdirektoratet har derfor forholdt seg til dette brevet som ble sendt til kommunene i oktober 2007. Landbruksdirektoratet er ikke blitt gjort kjent med at det er foretatt nye vurderinger av hva som er å betrakte som et næringssvakt område siden den gang. Landbruksdirektoratet har foretatt en ny vurdering av dette i kapittel 3.2.2.

Landbruksdirektoratet vurderer det slik at hvilke fylker som er berettiget stimuleringstilskudd bør fremgå av departementets budsjettproposisjon eller departementets tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet. Alternativt må Landbruksdirektoratet få fullmakt til å fastsette dette. Landbruksdirektoratet vil også påpeke at det ikke er fastsatt regler for hvordan stimuleringstilskuddet skal fordeles mellom de ulike tilskuddsberettigede fylkene. Det anbefales at Landbruksdirektoratet gis fullmakt til å løpende vurdere fordelingen mellom fylker basert på rapporter fra fylkesmennene gjennom tildelingsbrevet.

Oppfølging, kontroll og evaluering

I Bestemmelsene står det at departementet skal sørge for at det blir fastsatt regler om nødvendig kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling og som inngår i den etterfølgende rapporteringen. Videre står det at departementet har ansvar for at tilskuddsordninger blir evaluert.

I LMDs tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet står det at Landbruksdirektoratet gjennom kontroll og oppfølging ved avvik skal bidra til å sikre at virkemidlene blir forvaltet i samsvar med regelverket.

Videre fremkommer det at Landbruksdirektoratet må intensivere arbeidet med en mer målrettet og effektiv kontroll av tilskuddsforvaltningen i landbruket. Dette må anses som en instruks til Landbruksdirektoratet om at det fastsettes regler om nødvendig kontroll med bruken av midlene. I rundskrivet for 2015 fremkommer det at det i tilskuddsbrevene skal gis adgang for Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.

Det er i dag ingen rutiner for hvor ofte det skal bli foretatt evalueringer av denne ordningen. Landbruksdirektoratet er ikke kjent med at det er blitt foretatt en evaluering av ordningen siden den ble etablert i 2008. Landbruksdirektoratet ser det som viktig at det blir foretatt evalueringer av denne tilskuddsordningen med en noe hyppigere frekvens fremover. Endringer i dyretall, infrastruktur og markedsforhold for veterinærvirksomhet, gjør det nødvendig at det regelmessig blir vurdert om tilskuddet fungerer etter hensikten. De årlige møtene mellom KS og Veterinærforeningen har bidratt til at det regelmessig er blitt vurdert om det er behov for endringer i vaktinndelingen, og det anbefales at Landbruksdirektoratet viderefører dialogen med Veterinærforening for løpende oppdatering av ordningens måloppnåelse.

3.2 Tildelingskriteriene bør klargjøres og endres

I kapittel 3.1 viste vi at det fremstår som uklart hvordan vakttilskuddet skal fordeles mellom kommunene, og at det er behov for vurdere hvilke områder av landet som skal være berettiget stimuleringsstilskudd på nytt. Nedenfor skisserer vi forslag til nye tildelingskriterier for både vakttilskuddet og stimuleringsstilskuddet.

3.2.1 Alle vaktdistrikt bør få like mye i tilskudd

Det er i dag 160 veterinære vaktdistrikt i Norge. I de fleste av tilfellene får kommunene i et vaktdistrikt til sammen utbetalt 734 020 kroner i vakttilskudd med dagens bevilgning. Det er imidlertid 26 vaktdistrikt som mottar noe mindre i tilskudd enn dette, og fem vaktdistrikt som får noe mer. Dette som følge av at det i beregningsformelen for fordeling av tilskudd legges til grunn at enkelte vaktdistrikt skal slå seg sammen og ha fellesbetjening på nattestid, mens fem vaktdistrikt skal ha to veterinærer på vakt på kveld- eller nattestid.

Landbruksdirektoratet mener at dagens beregningsformel kan fremstå som urettferdig. Det fremstår ikke umiddelbart som logisk hvorfor ett vaktdistrikt skal få mer eller mindre i tilskudd enn et annet. Vi legger til grunn at lav vaktbelastning og små avstander har vært viktige faktorer for hvorfor enkelte vaktdistrikt får mindre enn andre, mens høy vaktbelastning har vært bestemmende for at andre vaktdistrikt skal få mer enn «normalen». Dette er imidlertid ikke statiske variabler. En legitim variasjon i vaktområdenes tilskuddsmidler betinger etter vår mening at det blir foretatt en jevnlig revisjon av hvilke områder som eventuelt skal få mer eller mindre tilskudd enn normalen. Dette vil kreve betydelig merarbeid for forvaltningen, og det er ikke gitt at det finnes gode indikatorer på hvordan tilskuddet skal fordeles.

Landbruksdirektoratet anbefaler at alle vaktområder får et like stort vakttilskudd. Et slikt forslag vil medføre en ekstrakostnad for staten på 3 004 953 kroner med dagens satser, forutsatt at kommunene i de ordinære vaktdistriktene ikke skal få redusert sitt vakttilskudd. Dersom bevilgningen ikke skal økes som følge av en slik endring, vil i tilfelle tilskuddet per vaktdistrikt måtte reduseres med ca. 18 000 kroner i forhold til i dag. Dette forslaget innebærer også en forvaltningsmessig forenkling i forhold til dagens system.

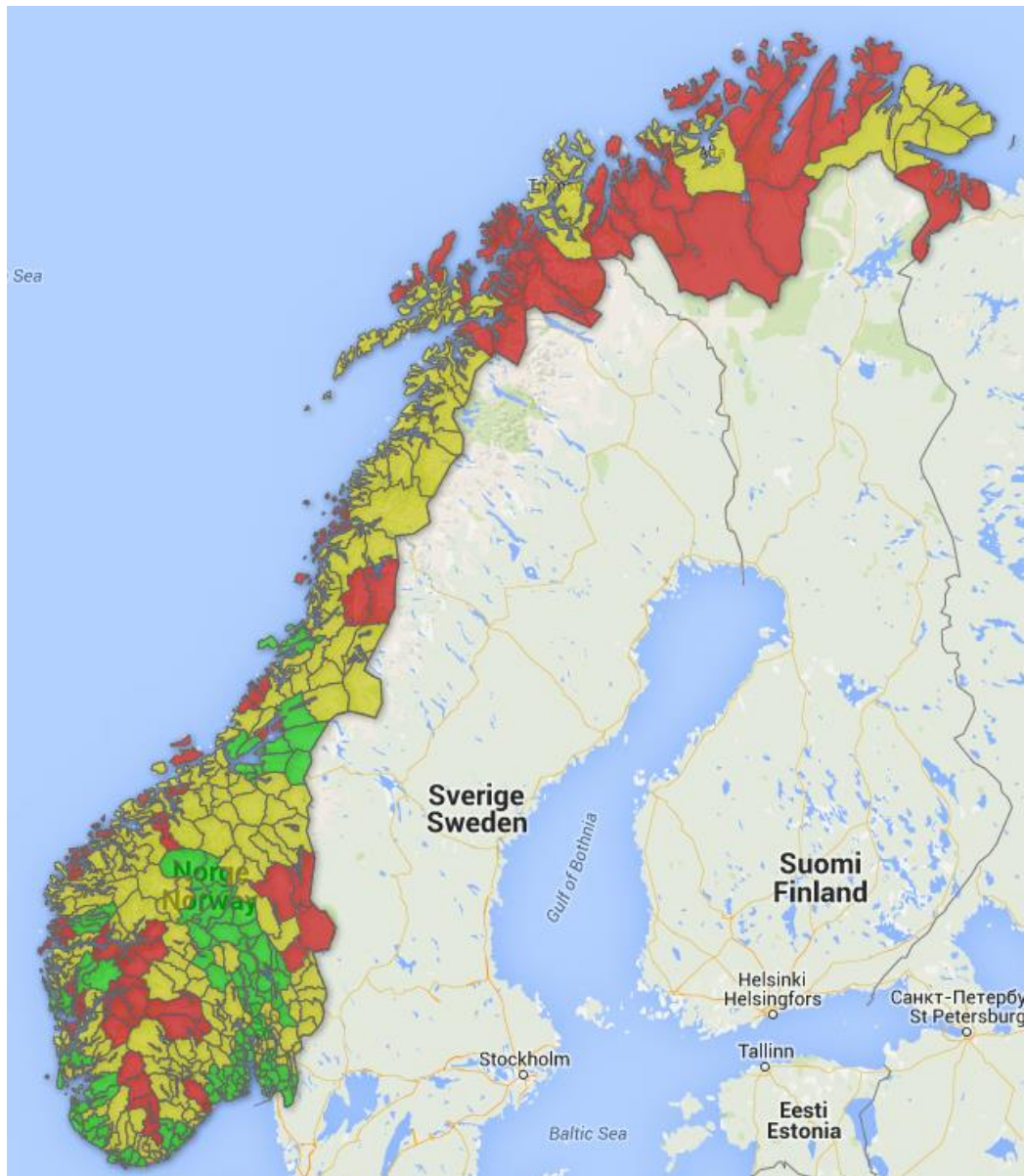
3.2.2 Kommuner i Buskerud bør bli berettiget stimuleringsstilskudd, mens tilskuddet til Vest-Agder gradvis bør fases ut

I kapittel 3.1 viste vi at det ikke er foretatt noen vurdering av hvilke kommuner som er å betrakte som næringssvake siden tilskuddet ble innført. Da dette ble fastsatt ble det tatt utgangspunkt i Sagelvmo-utvalgets rapport «Tiltak for å styrke klinisk veterinærtjeneste i næringssvake strøk» fra 2004. Utvalget konkluderte med at Finnmark, Indre Troms, kyststrøk i nordre Nordland, øysamfunn og indre strøk av Helgeland, deler av kyst- og øysamfunn i Trøndelag og Møre og Romsdal, indre strøk i Hordaland, Agder og Telemark, samt Østerdalen var å betrakte som næringssvake områder. Sogn og Fjordane ble senere også vurdert til å være et næringssvakt område, og er nå berettiget stimuleringsstilskudd. For å komme frem til hvilke områder som var å betrakte som næringssvake brukte utvalget slaktedata for gris, sau og storfe fra 2003. Arbeidsbelastningen for veterinærer varierer avhengig av dyreslag, og 1 storfe ble derfor vektet til henholdsvis 5 gris og 20 sau.

Vi har valgt å undersøke hvilke vaktområder som i dag vil kunne karakteriseres som næringssvake. Vi har valgt å definere et næringssvakt område som et vaktområde som tilhører det laveste kvartilet av vaktområder målt i antall dyr per vakt-distrikt (storfe, svin, småfe, hund og katt og hest). For storfe har vi benyttet oss av produksjonstilskuddsdata for melke- og ammekuer, mens vi for småfe brukte produksjonstilskuddsdata for melkesau, søyer, melkegeit og ammegeit. For svin brukte vi antall omsøkte smågriser og avlspurker, men vi for hest brukte antall omsøkte hester (over og under 3 år). For hund og katt bruker vi antall chipmerkede dyr i hvert vakt-distrikt (Veterinærforeningen antar at det går 15 personer per chipmerka hund, og 30 personer per chipmerka katt). For å kompensere for ulik arbeidsbelastning avhengig av dyreslag har vi etter råd fra Veterinærforeningen valgt å vekte 1 storfe som 5 gris, 5 hunder, 5 katter, 5 hester og 20 sau. Det er usikkerhet om valgt vektning er den mest hensiktsmessige, og det bør vurderes å fremskaffe bedre dokumentasjon for valg av vektning. De vakt-distriktene der det er mindre enn 1434 vektet dyr tilhører det laveste kvartilet av vaktområder.

Kartet nedenfor viser antall vektet dyr per vaktområde. De fylker som har vaktområder der det er mindre vektet dyr enn 1434 er Finnmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Hedmark, Buskerud, Telemark, Hordaland, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane og Aust Agder. I eksisterende regelverk for fordeling av stimuleringsmidler er ingen områder i Buskerud tilskuddsberettiget. I kartet nedenfor fremgår det imidlertid at Øvre Numedal vakt-distrikt er i det laveste kvartilet av vakt-distrikt målt i antall dyr per vaktområde. Det er også slik at ingen av vaktområdene i Vest-Agder defineres som næringssvake i våre analyser. Med gjeldende regler for fordeling av stimuleringsstilskudd er indre strøk av Vest-Agder berettiget tilskudd. Vest-Agder mottar i dag totalt 640 000 kroner i stimuleringsstilskudd. Disse midlene ble i 2014 fordelt på seks kommuner og ble brukt til driftstøtte til veterinærforetak, samt lønn til veterinær ansatt i en av kommunene.

Landbruksdirektoratet anbefaler at Fylkesmannen i Buskerud blir tildelt stimuleringsmidler i 2016 for fordeling til aktuelle kommuner. Vi anbefaler også at stimuleringsmidlene til Vest-Agder gradvis fases ut. Landbruksdirektoratet ser det også som hensiktsmessig at dataene om vektet dyretall i hvert enkelt vakt-distrikt blir gjort tilgjengelig for fylkesmennene som et redskap til å vurdere hvilke kommuner i de ulike fylkene som bør gis stimuleringsstilskudd.



-  1.kvartil (0 i 1434 vekta dyr per vaktområde)
-  2.-3. kvartil (1435 i 3947 vekta dyr per vaktområde)
-  4. kvartil (mer enn 3946 vekta dyr per vaktområde)

Figur 1: Kart over næringssvake områder for veterinærvirksomhet i Norge.

3.2.3 Fylkesmannen bør selv få bestemme hvilke kommuner som bør få stimuleringsstilskudd

Vilkårene for hvilke kommuner som kan motta stimuleringsstilskudd er i dag regulert av et brev LMD sendte til kommunene i forbindelse med innføringen av tilskuddet. I dette brevet fremkommer det at følgende kommuner kan bli bevilget stimuleringsstilskudd:

Finnmark, indre Troms, kyststrøk i nordre Nordland, øysamfunn og indre strøk i Helgeland, deler av kyst- og øysamfunn i Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, indre strøk i Hordaland, Agder, Telemark og Østerdalen. Kommuner utenfor disse områdene skal bare unntaksvis prioriteres.

Landbruksdirektoratet vurderer det slik at Fylkesmennene er i bedre stand til å vurdere hvilke kommuner som bør få stimuleringstilskudd enn Landbruksdirektoratet og LMD. Fylkesmennene har bedre kjennskap til lokale forhold enn det Landbruksdirektoratet og LMD har, og vi ser det som lite hensiktsmessig at det legges føringer for hvilke områder i de enkelte fylker som kan få stimuleringstilskudd. Vi anbefaler derfor at fylkesmannsembetene selv bør få bestemme hvilke kommuner i de ulike fylkene som kan få stimuleringstilskudd. Som nevnt under kapittel 3.2.3, ser vi det imidlertid som hensiktsmessig at fylkesmennene får oppdatert informasjon om dyr per vakt-distrikt som beslutningsstøtte.

3.3 Tilskuddets måloppnåelse kan bli bedre med endret utforming

I kapittel 2 viste vi at tilskuddets måloppnåelse må kunne sies å være god. Vi vurderer det likevel slik at tilskuddet kan målrettes bedre enn i dag. Vi vil nedenfor komme med forslag som vi mener vil kunne bedre måloppnåelsen ytterligere.

3.3.1 Administrasjonstilskuddet bør avvikles, og midlene bør overføres til vakttilskuddet

Administrasjonstilskuddet ble innført i 2008 i forbindelse med at kommunene overtok ansvaret for å sikre tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell. Administrasjonstilskuddet skal dekke kommunens administrative kostnader for å organisere en klinisk veterinærvakt utenom ordinær arbeidstid, og er således det eneste tilskuddet som ikke direkte blir brukt til å sikre tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell.

Administrasjonstilskuddet vil på mange måter kunne sies å være et kompensasjonstilskudd for de ekstraoppgavene kommunene ble pålagt da kommunene overtok ansvaret for å sørge for en tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell i 2008. Landbruksdirektoratet kjenner ikke til at det er vanlig praksis å øremerke et statlig tilskudd til administrasjon av en spesifikk lovpålagt oppgave, og vi mener disse midlene vil bli brukt mer målrettet om de overføres til vakttilskuddet. Dette vil i tilfelle føre til at den årlige godtgjøringen per vakt-distrikt vil kunne økes med i overkant av 31 000 kroner per vakt-distrikt uten at det ville vært behov for en større bevilgning til tilskudd til kommunale veterinærtjenester over statsbudsjettet. Som nevnt i kapittel 1.1.2 velger en rekke administrasjonskommuner å utbetale administrasjonstilskuddet videre til enkeltveterinærer som godtgjøring for at vedkommende veterinær tar på seg ansvaret for å organisere veterinærvakten. For disse veterinærene vil en omfordeling av administrasjonstilskuddet til vakttilskuddet føre til et økonomisk tap i forhold til i dag. For det store flertallet av veterinærer som er tilknyttet vaktordningen, vil imidlertid dette føre til økt godtgjøring for å delta i veterinærvakten. Dersom enkelte kommuner fortsatt skulle ønske å bruke veterinærer til å organisere vekten, vil kommunene eventuelt måtte godtgjøre dette med egne midler.

Landbruksdirektoratet tror en økning i vakttilskuddet vil kunne gjøre det mer attraktivt for veterinærer å delta i vaktordningen i den kommunen hvor veterinæren er tilhørende, og vurderer dette som en mer hensiktsmessig utforming av tilskudd til kommunale veterinærtjenester enn dagens ordning.

3.3.2 Sesongtillegget bør primært avvikles, sekundert omfordeles

Sesongtillegget skal gis til vaktområder med sesongmessig variasjon i arbeidsbelastningen, og er et ekstra vakttilskudd for en måned. Landbruksdirektoratet antar at det i all hovedsak er lamming som vil kunne føre til denne sesongmessige variasjonen i arbeidsbelastning. Det er i dag 36 vaktområder som mottar et slikt sesongtillegg (enkelte vaktområder mottar flere sesongtillegg). Landbruksdirektoratet har undersøkt om det er de vaktområdene med mest slaktet sau og lam som mottar dette sesongtillegget. Av de 36 vaktområdene hvor det er slaktet flest sau/lam, får 16 av de et sesongtillegg. Det betyr at det er en sammenheng mellom antallet sau i et vaktområde og hvorvidt vedkommende vaktområde er tildelt et sesongtillegg. Det er likevel slik at flertallet av de 36 mest sauetette områdene ikke mottar et slikt sesongtillegg. Vi har ikke mottatt noen signaler om det er et spesielt problem med å få tak i veterinær i lammingen i de mest sauetette områdene som ikke mottar sesongtillegg, men det er heller ikke bedt om særskilt rapportering på dette.

Ekstra stor arbeidsbelastning vil med stor sannsynlighet bety at det også er ekstra gode mulighet for veterinærene til å skaffe seg inntekter fra markedet. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er behov for at staten skal bidra med ekstra midler for en måned i de områdene hvor det er grunn til å tro at det er gode muligheter for veterinærene til å skaffe seg inntekter fra markedet uten statlig tilskudd. På den annen side vil en periodevis høy arbeidsbelastning føre til at vakthavende veterinær oftere er på oppdrag enn ellers, og det kan da tenkes at det er nødvendig å ha en ekstra veterinær på vakt slik at alle som trenger hjelp får det innen rimelig tid.

Det er det siste året kommet signaler på at det i ulike deler av landet har vært enkelte problemer med å få nok veterinærer til å være med i den kommunale vaktordningen. Landbruksdirektoratet tror dette har sammenheng med at enkelte veterinærer mener vakttagelsen godtgjøres for dårlig, samt hyppig vaktbelastning. Landbruksdirektoratet mener at de 2,380 millioner kronene som i dag brukes til det såkalte sesongtillegget, vil bli bedre utnyttet om de flyttes over til det generelle vakttilskuddet. En eventuell avvikling av sesongtillegget, vil kunne øke det generelle vakttilskuddet med 14 905 kroner per vaktområde uten at totalbevilgningen til kommunal veterinærvakt økes.

Landbruksdirektoratet anbefaler primært at sesongtillegget avvikles, og at midlene i stedet blir likt fordelt på alle vaktområdene. Om dette ikke skulle være ønskelig, er det nødvendig å se på fordelingen av sesongtillegget. Dette bør da gjøres i samråd med Den norske veterinærforening og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og småbrukarlag.

3.3.3 Alle stimuleringsmidlene bør brukes til stimuleringsiltak, ikke administrasjon

Fylkesmennene får i dag beholde 20 000 kroner av tildelt stimuleringsstilskudd til vedkommende fylke som kompensasjon for administrative kostnader i tilknytning til behandling av søknader fra kommunene. Landbruksdirektoratet kan ikke se at dette er hensiktsmessig, og vi kan heller ikke se at det finnes hjemmel for dette. Vi legger også til grunn at fylkesmennenes driftsoppgaver blir finansiert av andre budsjetter. Etter vår vurdering bør så mye som mulig av bevilgede midler brukes til å bidra til tilfredsstillende veterinærdekning i næringssvake områder. Vi kan vanskelig se at de 20 000 kronene fylkesmennene mottar for å behandle søknader fra kommunene, bidrar til dette.

Landbruksdirektoratet anbefaler derfor at disse midlene i fremtiden brukes til stimuleringsiltak. Dette vil gi kommunene 20 000 kroner mer å søke om i hvert enkelt fylke.

3.3.4 Stimuleringsmidlene kan brukes mer målrettet enn i dag

Hva stimuleringsmidlene kan brukes til er beskrevet i brevet LMD skrev til kommunene i forbindelse med innføringen av denne ordningen i 2008. I dette brevet står det følgende:

Kommunene oppfordres til å være kreative i forhold til hvilke tiltak de iverksetter for å sikre veterinærdekningen. Vi regner med at noen kommuner vil opprette kommunale stillinger der vedkommende i tillegg til å utføre oppgaver for kommunen (for eksempel innen næringsutvikling eller skoleverk) også dekker behov for dyrehelsetjenester. Etableringstilskudd eller driftstøtte kan også være aktuelt. Andre ordninger som rimelige lokaler, tomter, jobbtilbud til andre medlemmer i husstanden og andre økonomiske virkemidler kan også være hensiktsmessig for å sikre tilfredsstillende tilgang på dyrehelsepersonell. Andre stimulerings tiltak kan tenkes, og ytterligere konkretisering må overlates til kommunen. Stimuleringstilskudd kan ikke benyttes til å dekke kostnader til klinisk veterinær vakt utenom ordinær arbeidstid, da disse dekkes av eget tilskudd. Det oppfordres til samarbeidsprosjekter mellom flere kommuner for å få mest mulig effekt av midlene.

Landbruksdirektoratet vurderer det slik at det i praksis ikke er noen regler for hva stimuleringsmidlene kan brukes til, med unntak at midlene ikke kan benyttes til å dekke kostnader til klinisk veterinær vakt utenom ordinær arbeidstid. Det betyr at det i praksis ikke eksisterer vilkår for bruken av de midlene som skal sikre tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell i kommunene. Slik det er nå, blir det opp til hvert enkelt fylkesmannsembete å vurdere om tiltakene er hensiktsmessige eller ikke. Landbruksdirektoratet mottar hvert år rapporter på bruken av midlene. Den klart største andelen av midlene blir gitt som driftstilskudd til veterinærforetak. Det er imidlertid flere eksempler på tiltak som er blitt gjennomført de senere årene som etter vår vurdering ikke er tilfredsstillende målrettet. Eksempler på stimulerings tiltak som ble iverksatt i 2013 er:

- reduksjon av fakturering overfor husdyrbrukere på kveldstid
- yrkesveiledning for ungdomsskoleelever
- praksisvert for ungdomsskoleelever
- vedlikeholdsarbeid på dyrlegehus
- kostnadsfri samtale mellom veterinær og husdyrbrukere om dyrevelferd
- gjesteforelesning i skoleverket
- dekning av kostnader til ny hjemmeside
- etterutdanning

Eksempelene ovenfor er tiltak som Landbruksdirektoratet er usikre på om er i tråd med formålet med ordningen, men som vi vurderer som i tråd med nåværende regler om hva tilskuddet kan brukes til. Selv om yrkesveiledning for ungdomsskoleelever kan være et positivt tiltak i seg selv, stiller vi oss tvilende at det er hensiktsmessig å bruke stimuleringsmidlene på slike tiltak. Det er derfor behov for en revidering av reglene for hva tilskuddet kan benyttes til. Landbruksdirektoratet vurderer det slik at stimuleringstilskuddet i større grad bør være et tilskudd som retter seg inn mot å sikre at det forekommer veterinærvirksomhet i en kommune/område, enn et tilskudd som brukes til å gjennomføre ulike dyrehelserelaterte tiltak som nevnt ovenfor. For å kunne sikre dette, ser Landbruksdirektoratet det som nødvendig at vilkårene for bruk av stimuleringsmidlene innskjerpes i forhold til i dag. Vi anbefaler derfor at stimuleringstilskuddet som hovedregel kun bør benyttes til å delfinansiere kommunale og interkommunale veterinærstillinger og som driftstilskudd til veterinærforetak. Den største andelen av stimuleringsmidlene går allerede til slike formål i dag, og et slikt vilkår vil kunne bidra til å sørge for at det ikke vil bli utbetalt tilskudd til tiltak som ikke bidrar til å sikre tjenestetilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell.

3.3.5 Det bør ikke etableres parallelle stasjonære og ambulante vaktordninger innenfor dagens rammer

Som nevnt i kapittel 2.3, kan det tenkes at kvaliteten på det arbeidet som vakthavende veterinær foretar seg avhenger av om det er samsvar mellom veterinærens spesialisering/arbeidspraksis og type dyr som skal behandles mens veterinæren er på vakt. Landbruksdirektoratet har derfor kort vurdert om det på nytt bør etableres en egen stasjonærvakt for smådyr slik som det var tidligere i særlige dyretette områder. Vi har tatt utgangspunkt i at dette i tilfelle må skje uten at dagens økonomiske ramme til kommunal veterinærvakt økes.

Dersom det skal etableres en egen stasjonær vakt, vil det kunne skje ved at antallet vaktområder i dagens veterinærvaktordning reduseres, og at midlene som blir gjort tilgjengelig brukes til å opprette et gitt antall stasjonære vakter. Produksjonsdyr vil kunne betjenes av den ambulerende vakten slik som i dag, mens smådyrvakten i tilfelle måtte være stasjonær med et stort geografisk område å dekke. Vi antar at slike stasjonære vakter i tilfelle må være lokalisert i områder med særlig stor samlet dyretetthet, noe som vil tilsi større befolkningssentra med aktiv husdyrproduksjon i området. Dette for å få en fleksibel ordning som kan sikre tilfredsstillende responstid og samtidig adekvat behandling av ulike dyrearter

Landbruksdirektoratet vurderer det slik at det med dagens bevilgning ikke vil være hensiktsmessig å på nytt opprette en stasjonær vaktordning med offentlige midler. Slik vi vurderer det, vil det gå på bekostning av dagens veterinærvaktordning da veterinærene på vakt i en tenkt produksjonsdyrvaktordning ville få et større område å dekke enn i dag. Dette vil kunne gå utover responstiden. I tillegg er det slik at flere av de områdene der det kunne vært aktuelt å ha en smådyrvakt i offentlig regi, allerede har et døgnkontinuerlig tilbud til smådyr. Dette gjelder blant annet Oslo, Stavanger, Trondheim og Fredrikstad. Dette kan tyde på at de særskilte behovene for tilgang på spesialiserte veterinærtjenester i noen områder vil kunne løses gjennom ordinære markedsmekanismer. Landbruksdirektoratet legger derfor til grunn at det er viktigere å ha en velfungerende ordinær klinisk veterinærvakt, enn å bruke offentlige midler til å finansiere smådyrvakter som allerede eksisterer i store deler av landet som følge av etterspørsel i markedet.

3.4 Rolle- og oppgavefordelingen er ikke tilfredsstillende

I kapittel 1.2 redegjorde vi for aktører og prosesser i forvaltningen av tilskuddet.

Landbruksdirektoratet mener det er behov for enkelte endringer i oppgave- og rollefordelingen i forvaltningen av dette tilskuddet, og redegjør for det nedenfor.

3.4.1 Landbruksdirektoratet og Fylkesmannen bør overta KS' rolle i forvaltningen av vakt- og administrasjonstilskuddet

Forvaltningsansvaret for dette tilskuddene er som nevnt på mange måter delt mellom Landbruksdirektoratet og KS. Landbruksdirektoratet har det formelle forvaltningsansvaret, herunder å gi tildelingsbrev til fylkesmennene, føre kontroll og utarbeide et rundskriv om forvaltningen av tilskuddene. KS bestemmer vaktinndelingen, fastsetter godtgjøringssatser og har kontakt og veileder kommunene. Fylkesmennene utbetaler tilskudd til kommuner i tråd med fordeling i rundskrivet fra Landbruksdirektoratet, og må også kreve inn rapporter fra kommunene på bakgrunn av rapporteringskrav fastsatt av Landbruksdirektoratet. Denne rollefordelingen er på mange måter historisk betinget. Frem til 2008 ble vakt- og administrasjonstilskuddet forhandlet frem gjennom en sentral avtale mellom LMD og DNV. Da kommunene overtok ansvaret for å organisere en klinisk veterinærvakt, ønsket man i utgangspunktet at tilskudd og vaktinndeling fortsatt skulle avtales sentralt.

For at dette skulle være mulig, var det behov for at det fantes en aktør som kunne forhandle på vegne av kommunene. KS tok på seg denne rollen. Da denne avtalebaserte formen for fordeling av vakt- og administrasjonstilskudd opphørte i 2012, ble det bestemt at KS skulle bestemme godtgjøringssatser og vaktinndeling etter råd fra DNV.

Landbruksdirektoratet har spurt samtlige administrasjonskommuner og fylkesmannsembeter om hvordan de vurderer dagens rolle- og oppgavefordeling mellom kommunene, KS, FM og Landbruksdirektoratet. 60 prosent av administrasjonskommunene som har svart oppfatter dagens rollefordeling som hensiktsmessig, og har ingen ønske om endringer. 20 prosent av administrasjonskommune mener dagens rollefordeling ikke er hensiktsmessig og/eller uklar. De resterende administrasjonskommunene hadde ingen formening om spørsmålet. Fylkesmennene er noe mer splittet i synet på om dagens rollefordeling er god eller ikke. Åtte av fylkesmannsembetene vurderer dagens rollefordeling som den mest hensiktsmessige, mens syv vurderer rollefordelingen enten som uklar eller hadde forslag til ny rollefordeling (15 av 18 fylkesmannsembeter som svarte). De embetene som kom med forslag til endringer foreslo enten at Fylkesmannen ikke lenger skulle ha noen rolle i forvaltningen av vakttilskuddet, eller at KS ikke lenger skulle være noen aktør i ordningen. Landbruksdirektoratet er enig med de kommunene og fylkesmannsembetene som mener at det er nødvendig med endringer. Dette begrunner vi med at dagens rolle- og oppgavefordeling bidrar til uklare ansvarsforhold, dobbeltarbeid og en pulverisering av forvaltningsansvaret.

Godtgjøringssatsene er som nevnt teoretiske satser for kommunenes godtgjøring av veterinærene. Kommunene står fritt til å bruke andre satser. Dersom kommunene godtgjør veterinærene med de godtgjøringssatsene som KS fastsetter, vil kommunenes kostnad til veterinæravtalt bli identisk med tilskuddsbevilgningen fra staten. Disse teoretiske satsene varierer i dag avhengig av tidspunkt på døgnet og om det er hverdag, helg eller helligdag. Som tilskuddsforvalter har Landbruksdirektoratet et ansvar for at tilskuddsutbetalingene er i tråd med bevilgningen over statsbudsjettet, og Landbruksdirektoratet må derfor påse at de teoretiske godtgjøringssatsene som KS fastsetter er i overensstemmelse med bevilgningen. Det betyr at KS sitt handlingsrom for å fastsette godtgjøringssatser er svært begrenset, og det fremstår som unødvendig at KS skal ha en rolle i dette arbeidet. Både KS og Landbruksdirektoratet er innforstått med dette, og i 2015 var det Landbruksdirektoratet som lagde forslag til godtgjøringssatser. Disse satsene ble oversendt til KS for innspill. En slik korrespondanse mellom KS og Landbruksdirektoratet ville i utgangspunktet vært unødvendig om KS ikke hadde hatt noen rolle knyttet til fastsetting av godtgjøringssatser.

Også KS-rolle knyttet til fastsetting av vaktområder fremstår som uhensiktsmessig. Dagens rutine for endring av vaktområder er at initiativet for endring kommer fra kommunene. Praksis er at kommunene blir enige seg i mellom dersom det er ønskelig med en endring i vakt-distrikter i et gitt fylke, og at kommunene deretter tar kontakt med KS for å forhøre seg om dette er mulig. Dersom KS godtar dette, blir Landbruksdirektoratet underrettet om dette per e-post. Landbruksdirektoratet inkorporerer endringen i regnearket som regulerer ordningen. Landbruksdirektoratet vurderer det slik at KS har et dårligere grunnlag enn landbruksforvaltningen til å vurdere om en ønsket endring i vakt-distrikt er hensiktsmessig eller ikke. Landbruksdirektoratet har per i dag kunnskap om dyretall i de ulike vaktområdene, oversikt over reiseavstand fra vaktveterinærenes kontor til de fjernestliggende gårdsbrukene og tilgang på rapporter der administrasjonskommunene vurderer veterinærtilgangene i de ulike vakt-distriktene. Dette er informasjon som KS i utgangspunktet ikke har. Dersom KS ønsker denne type informasjon er dette noe som må sendes til KS. Landbruksdirektoratet vurderer dette som unødvendig byråkratisk. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor at Landbruksdirektoratet overtar KS sitt ansvar for å fastsette vaktinndelingen.

Dersom Landbruksdirektoratet overtar KS sitt ansvar for fastsetting av vaktinndeling, vil det være hensiktsmessig at endringer skjer både på bakgrunn av forespørsler fra kommunene og etter eget initiativ fra Landbruksdirektoratet. For å få et godt kunnskapsgrunnlag for vurdering av om

eksisterende vaktinndeling er hensiktsmessig eller ikke, er det nødvendig at Landbruksdirektoratet får bistand fra fylkesmennene. Landbruksdirektoratet ser derfor for seg å regelmessig be fylkesmennene om en vurdering av om eksisterende vaktinndeling er hensiktsmessig. Også ved forespørsel om endring av vakt-distrikt fra kommunene bør fylkesmennene involveres. DNV og faglagene, som er de med størst lokalkunnskap om ordningen, bør høres før en eventuell endring i vaktstrukturen blir fastsatt.

KS har i dag en viktig rolle som veileder overfor kommunene. Dette gjelder veiledning om hvordan kommunene kan gå til anskaffelse av veterinærer til vaktordningen, og generell veiledning om vaktordningen. KS oppgir at de bruker omtrent to ukeverk på dette per år. Dersom KS sitt ansvar for å fastsette godtgjøringssatser og vaktinndeling overføres til Landbruksdirektoratet, er det også hensiktsmessig at Landbruksdirektoratet overtar veiledningsrollen overfor kommunene knyttet til tilskuddet. Selv om Landbruksdirektoratet skulle ta over det formelle veiledningsansvaret for tilskuddsordningen, vil KS i kraft av sitt mandat uansett ha en veiledningsrolle overfor kommunene, bl.a. knyttet til oppfølging av anskaffelsesregelverket.

Landbruksdirektoratet vurderer det slik at det var nødvendig at KS var en part i denne ordningen frem til 2012. Dette fordi det var lagt opp til en slags avtalebasert form for fordeling av vakt- og administrasjonstilskudd. Nå som dette ikke lenger er tilfelle, vil det være mest hensiktsmessig at Landbruksdirektoratet og Fylkesmannen overtar KS' oppgaver.

3.4.2 Rolle- og oppgavefordelingen for stimuleringstilskuddet bør opprettholdes

KS er som nevnt ikke en part i forvaltningen av stimuleringstilskuddet. Forvaltningspraksis er at Landbruksdirektoratet fordeler stimuleringsmidlene til fylkesmannsembetene i de tilskuddsberettigede fylkene. Kommunene søker fylkesmennene om tilskudd, og fylkesmennene fordeler midler til kommunene etter å ha vurdert søknadene. Landbruksdirektoratet vurderer dette som en god forvaltningsmodell. Slik vi vurderer det, er Fylkesmannen i bedre stand til å vurdere hvilke kommuner som bør få stimuleringsmidler enn Landbruksdirektoratet. Fylkesmannen bør ha god kjennskap til hvilke områder i fylket som er næringssvake, og vi anbefaler derfor at dagens forvaltningsmodell videreføres.

3.5 Forslag til endringer i utforming

I dette kapitlet har vi vurdert om ordningen er hensiktsmessig utformet, herunder om ordningen er utformet i tråd med bestemmelsene om økonomistyring i staten, om dagens vilkår og rollefordeling er hensiktsmessig. På bakgrunn av dette gir Landbruksdirektoratet følgende anbefalinger:

1. Fastsette utformingsregler i tråd med Bestemmelser om økonomistyring i staten

Utformingsreglene for denne ordningen vurderes som for dårlig. Vi anbefaler at det fastsettes et kriterie for hva som er å betrakte som tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, og at dette fremkommer i tildelingsbrev eller i budsjettproposisjonen. Videre ser vi det som hensiktsmessig at det i tildelingsbrevet eller budsjettproposisjonen fremkommer hvilke kriterier som skal legges til grunn for fordeling av vakt- og administrasjonstilskudd mellom kommunene, og at Landbruksdirektoratet gis fullmakt til å bestemme fordelingen av stimuleringstilskudd mellom fylker. Hvilke fylker som er berettiget stimuleringstilskudd bør også fremkomme. Alternativt må Landbruksdirektoratet få fullmakt til å fastsette også dette.

2. Tildelingskriteriene bør klargjøres og endres

Landbruksdirektoratet vurderer dagens tildelingskriterier som uklare eller ikke-eksisterende. I kapittel 3.2.1 foreslår vi at alle vakt-distrikt bør få like mye i vakt- og administrasjonstilskudd. I kapittel 3.2.2 foreslår vi at kommuner i Buskerud bør bli berettiget stimuleringsstilskudd, og at kommunene i Vest-Agder gradvis fases ut av ordningen. Videre foreslår vi kapittel 3.2.3 at fylkesmennene i de fylkene som er berettiget stimuleringsstilskudd, selv bør få bestemme hvilke kommuner som skal bli tildelt tilskuddet.

3. Tilskuddets måloppnåelse kan bli bedre med endret utforming

Selv om vi vurderer tilskuddets måloppnåelse til å være god, anbefaler vi en rekke endringer som vi mener vil forbedre måloppnåelsen ytterligere. I kapittel 3.3.1 anbefaler vi at administrasjonstilskuddet avvikles, og at midlene bør omfordes til vakttilskuddet. I kapittel 3.3.2 anbefaler vi primært at sesongtillegget i vakttilskuddet bør fjernes. Videre anbefalte vi i kapittel 3.3.3 at alle stimuleringsmidlene bør brukes til stimuleringsiltak, ikke til administrasjon hos Fylkesmannen. Til slutt anbefalte vi i kapittel 3.3.4 at stimuleringsmidlene kun bør gis som driftstilskudd til veterinærforetak eller til å delfinansiere kommunale veterinærstillinger.

4. Rolle- og oppgavefordelingen for vakt- og administrasjonstilskuddet bør endres

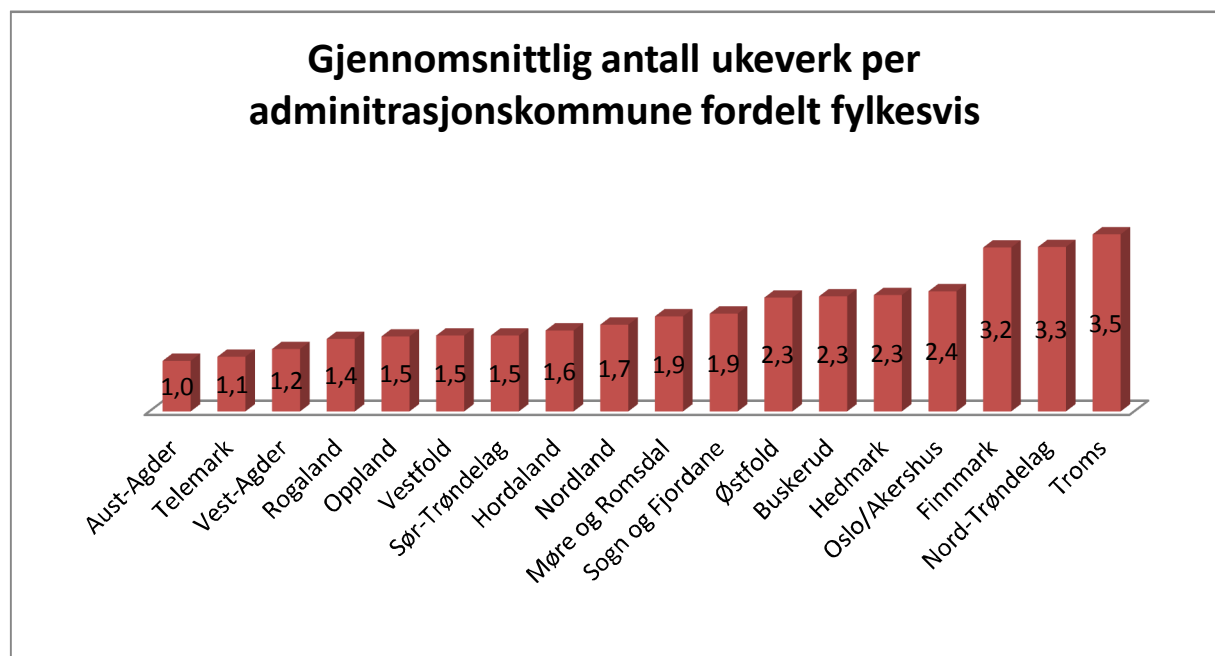
Landbruksdirektoratet vurderer dagens rolle- og oppgavefordeling for vakttilskuddet som lite hensiktsmessig. I kapittel 3.4.1 foreslår vi derfor at Landbruksdirektoratet og Fylkesmannen bør overta KS sine oppgaver knyttet til forvaltningen av tilskuddet.

4 Hvordan er kvaliteten og effektiviteten i forvaltningen?

4.1 Kostnader ved forvaltning av ordningen

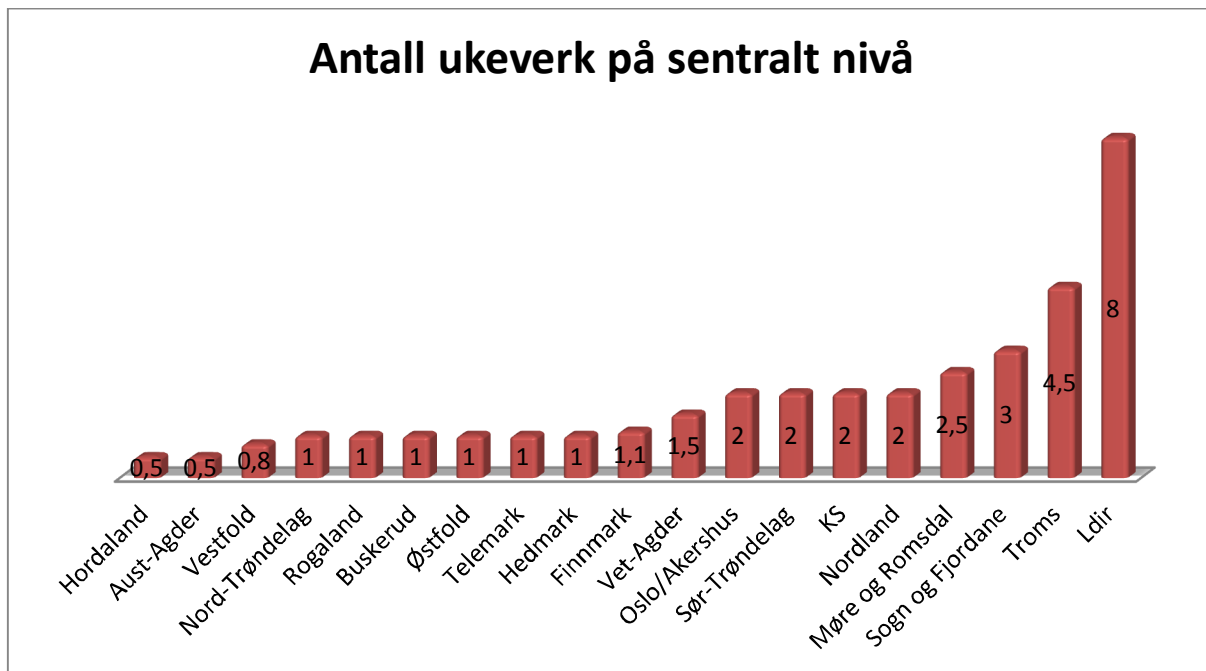
Landbruksdirektoratet har bedt alle aktørene (med unntak av LMD) om å gi et anslag over antall ukeverk som går med på å forvalte denne ordningen. Vi har som nevnt ikke mottatt svar fra alle administrasjonskommunene, og våre kostnadsanslag vil derfor ta utgangspunkt i at de administrasjonskommunene som har svart ikke skiller seg ut i forhold til de administrasjonskommunene som ikke har svart. Noen av administrasjonskommunene har lagt arbeidet med offentlige anskaffelser inn i beregningen av antall ukeverk, mens andre ikke har det. Det er også slik at en del kommuner har overført mye av administrasjonsarbeidet til veterinærene, mens andre ikke har det. Det er derfor knyttet noe usikkerhet til anslaget av ressursbruk. Vi mener datagrunnlaget likevel gir oss et godt grunnlag til å beregne en omtrentlig forvaltningskostnad for tilskuddet.

Landbruksdirektoratet anslår at det totalt sett går med 310 ukeverk på å forvalte dette tilskuddet. Det tilsvarer om lag 6,6 årsverk. Av disse 310 ukeverkene anslår vi at hele 90 prosent av ukeverkene går med hos de 146 administrasjonskommunene (1,88 ukeverk per administrasjonskommune). Det er relativ stor fylkesvis variasjon. Som vi kan se av tabell 5 bruker eksempelvis administrasjonskommunene i Troms i gjennomsnitt 3,5 ukeverk på å forvalte ordningen, mens administrasjonskommunene i Aust-Agder kun bruker ett ukeverk. Det meste av administrasjonskommunenes tidsbruk går med til rapportering, kontraktsinngåelse med veterinærer, arbeid med vaktlister og utbetaling av vaktgodtgjøring.



KS, Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet er de aktørene som forvalter tilskuddet på sentralt nivå. Fylkesmennenes rapportering tilsier at de bruker totalt 26,4 ukesverk på å forvalte ordningen, og gjennomsnittlig antall ukeverk er på 1,55 ukeverk. Det er forvaltningen av stimuleringstilskuddet som er mest tidkrevende. Andre oppgaver som vil kunne ta noe tid er rapportering til

Landbruksdirektoratet, utbetaling av tilskudd til kommunene og kontakt med kommunene. Landbruksdirektoratet og KS bruker henholdsvis åtte og to ukeverk på å forvalte denne ordningen. Landbruksdirektoratet bruker mest tid på å lage rundskriv, fordeling av tilskuddsmidler og kontakt med fylkesmannsembetene, mens KS bruker mest ressurser på veiledning til kommunene, kontakt med Den norske veterinærforening, og å gi forslag til fordeling av tilskuddsmidler til Landbruksdirektoratet.



Den totale ressursbruken på å forvalte ordningen er som nevnt anslagsvis 6,6 årsverk. Vi legger til grunn at et årsverk inkludert sosiale kostnader har en kostnad på 800 000 kroner. Det betyr at kostnaden ved å forvalte denne ordningen er om lag 5,28 millioner kroner, eller 3,86 prosent av bevilgningen i 2015. Landbruksdirektoratet vurderer forvaltningen av ordningen til å være kostnadseffektiv.

4.2 Tilskuddsordningen forvaltes delvis i tråd med kravene til tilskuddsforvaltning i Bestemmelser om økonomistyring i staten

I dette kapittelet vil vi vurdere om tilskuddsordningen er forvaltet i tråd med Bestemmelser om økonomistyring i staten. Kapittel 6.3 i Bestemmelsene inneholder regler om forvaltning av tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd. Prosedyren som er beskrevet i Bestemmelsene pkt. 6.3 for tilskuddsforvaltning er en del av de reglene som kalles normalprosedyren. Som en generell regel skal denne normalprosedyren følges. Siden kommuner er å betrakte som en klart avgrenset målgruppe, er det mulig å avvike fra reglene i pkt. 6.3 om kunngjøring og annen informasjon, utforming av søknader og reglene om klagebehandling. For denne tilskuddsordningen vil derfor bestemmelsene i pkt. 6.3 regulere følgende prosesser i tilskuddsforvaltningen:

- o tilskuddsbrev
- o registrering av tilsagn m.m (ikke relevant for denne ordningen)
- o utbetaling og eventuell tilbakebetaling
- o informasjon om måloppnåelse
- o rapportering til departement
- o oppfølging og kontroll

Tilskuddsbrev (pkt.6.3.3)

Det fremgår av bestemmelsene at tilsagn om tilskuddsbeløp på grunnlag av innvilget søknad skal bekreftes med et tilskuddsbrev. Landbruksdirektoratet er usikre på om vakt- og administrasjonstilskuddet er omfattet av bestemmelsen da kommunene ikke søker på dette tilskuddet. Vi vurderer det likevel som nødvendig at det blir sendt ut tilskuddsbrev også for dette tilskuddet. Et tilskuddsbrev er eneste mulighet for tilskuddsforvalter/ staten å forsikre seg om at tilskuddsmottaker blir gjort kjent med blant annet vilkårene for å motta tilskuddet, krav til rapportering og hvilke kontrolltiltak som kan bli iverksatt. Stimuleringstilskuddet er uansett omfattet av regelen. Tilskuddsbrevene skal sendes hver enkelt mottaker, og skal beskrive følgende:

- formål og hva slag tiltak tilskuddet forutsettes benyttet til
- tilskuddsbeløp
- utbetalingsordning
- eventuelle vilkår for bruken av midlene og eventuell frist for mottakeren til å akseptere vilkårene
- krav til rapportering
- kontrolltiltak som kan bli iverksatt, med henvisning til bevilgningsreglementet § 10 annet ledd
- mulige reaksjonsformer dersom mottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene for tilskuddet

Landbruksdirektoratet har fremskaffet informasjon om de ulike fylkesmennenes tilskuddsbrevrutiner. Samtlige fylkesmenn sender ut tilskuddsbrev til kommunene ved innvilget søknad om stimuleringstilskudd, mens fire av atten fylkesmannsembeter sender ut brev ved utbetaling av vakt- og administrasjonstilskuddet. Innholdet i disse tilskuddsbrevene er av varierende kvalitet. Det er særlig mangler knyttet til beskrivelse av kontrolltiltak, mulige reaksjonsformer og hva tilskuddet forutsettes benyttet til. Dette vil gjøre det vanskelig for både Landbruksdirektoratet og Fylkesmannen å vurdere om tilskuddet er brukt etter forutsetningene, og om tilskuddet eventuelt skal tilbakebetales.

Landbruksdirektoratet vurderer generelt sett tilskuddsbrevene til å være av en slik kvalitet at de vanskelig vil kunne tilfredsstille reglene til innhold i tilskuddsbrev i pkt. 6.3.3 i Bestemmelsene. Landbruksdirektoratet har derfor gitt samtlige fylkesmenn beskjed i rundskrivet for 2015 hvilke krav som stilles til tilskuddsbrev i Bestemmelser om økonomistyring i staten. Vi vil også utarbeide en mal for tilskuddsbrev i løpet av 2015.

Utbetaling og eventuell tilbakebetaling (6.3.5)

Det fremgår av bestemmelsene at tilskuddsbeløp skal utbetales fra tilskuddsforvalter til mottaker netter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene. Det er også stilt krav til terminvis utbetaling av driftstilskudd (pr. måned, kvartal eller halvår). Videre er det blant annet stilt krav om at tilskuddsforvalter skal etablere innkreivingsrutiner som sikrer tilbakebetaling, dersom en sluttavregning medfører at mottakeren skal tilbakebetale for mye utbetalt beløp.

Landbruksdirektoratet utbetaler i dag hele vakt- og administrasjonstilskuddet samlet i en utbetaling til kommunene tidlig i januar hvert år. Landbruksdirektoratet vurderer det slik at dette strider med reglene om utbetaling i Bestemmelsene. Landbruksdirektoratet vil derfor vurdere å utbetale tilskuddet kvartalsvis i 2016. En slik endring vil påføre fylkesmennene merarbeid i forhold til i dag.

Det er også for dårlige rutiner knyttet til innkreving av for mye utbetalt tilskudd. Dette har sammenheng med at tilskuddsbrevene er av en slik kvalitet at det ofte ikke fremkommer noen vilkår for hvordan tilskuddet skal benyttes. I teorien har dette åpnet for at kommuner som mottar vakt- og administrasjonstilskudd kan honorere veterinærene mindre enn hva som er tiltenkt av tilskuddet (såfremt veterinærene godtar kommunenes honorar), uten at kommunene har måttet tilbakebetale tilskuddet. Landbruksdirektoratet vil i 2016 sørge for at vilkårene for å motta tilskudd kommer tydelig

frem i tilskuddsbrevet, og at det også fremkommer hva som vil skje dersom tilskuddet ikke benyttes etter forutsetningene.

Informasjon om måloppnåelse (pkt. 6.3.6)

I Bestemmelsene står det at tilskuddsforvalter skal innhente rapporter fra tilskuddsmottaker som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Kriteriene for måloppnåelse skal være i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og kriteriene skal være så presist og konkret utformet at det kan foretas oppfølging uten uforholdsmessig store kostnader. Kravene til rapportering skal ikke gis større omfang enn det som er rimelig i forhold til nytten mottakeren har av tilskuddet, og det skal tas hensyn til de praktiske mulighetene hver enkelt mottaker har for å fremskaffe informasjon. Informasjonen om måloppnåelse kan erstattes med informasjon fra andre kilder dersom disse gir relevant og tilfredsstillende informasjon.

Landbruksdirektoratet innhenter informasjon om tilskuddsordningens måloppnåelse fra fylkesmennene. For vakt- og administrasjonstilskuddet krever Landbruksdirektoratet en tallmessig oversikt som viser forbruk som vakt-distriktene har hatt i forhold til bevilgning, og en vurdering av tilgangen på tjenester fra dyrehelsepersonell i de ulike vakt-distriktene. Vakt-distriktene sender først sin rapport til Fylkesmannen. Deretter sammenstiller Fylkesmannen disse rapportene og sender de til Landbruksdirektoratet. For stimuleringsstilskuddet krever Landbruksdirektoratet en skriftlig redegjørelse for hvordan det tildelte stimuleringsstilskuddet for forhenværende år er blitt brukt, og en vurdering av tilskuddets betydning for tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell i de kommunene som har mottatt tilskudd.

Disse rapportene vil til en viss grad kunne si noe om hvorvidt tilskuddet bidrar til, eller om det er, tilfredsstillende tilgang på veterinærtjenester i kommunene. Det er imidlertid slik at det ikke finnes et fastsett kriterie for hva som er å betrakte som tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell. Det betyr at kommunene kan tolke dette ulikt, og at informasjonen Landbruksdirektoratet mottar ikke nødvendigvis er egnet som vurderingsgrunnlag knyttet til tilskuddets måloppnåelse. Det er derfor behov for at det fastsettes et kriterie for hva som er å betrakte som tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell. Vi viser i den forbindelse til vår anbefaling i kapittel 3.5

Rapportering til departement (6.3.7)

Bestemmelsene stiller krav til at tilskuddsforvaltere innenfor statsforvaltningen skal rapportere i tråd med kravene som er fastsatt av departementet i tildelingsbrevet eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen. I departementets tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet finnes det ikke rapporteringskrav som gjelder spesifikt for denne ordningen. De generelle rapporteringskravene i tildelingsbrevet som oversendelse av rundskriv og regnskapsrapporter vil imidlertid også være gjeldende for denne ordningen.

Rundskriv for tilskudd til kommunale veterinærtjenester blir oversendt departementet samtidig som det sendes til fylkesmennene. Landbruksdirektoratet sender inn samlede regnskapsrapporter for alle tilskuddsordningene inkludert tilskudd til kommunale veterinærtjenester. Det foregår ingen rapportering knyttet til målet for ordningen, men dette er heller ikke noe krav i departementets tildelingsbrev. Kravet om rapportering til departement er derfor oppfylt.

Oppfølging og kontroll (6.3.8.2)

I bestemmelsene kommer det frem at tilskuddsforvalter skal kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for tilskuddsforvalters beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte, og tilskuddsforvalter skal videre kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren senere sender inn om måloppnåelsen, jf. pkt. 6.3.6.

Kommunene søker ikke om vakt- og administrasjonstilskudd. Landbruksdirektoratet mottar derfor ingen informasjon som har betydning for tildeling av tilskudd. For stimuleringsstilskuddet er situasjonen noe annerledes. Her søker kommunene fylkesmennene om midler. Det finnes imidlertid ingen vilkår som må være oppfylt for å motta stimuleringsstilskudd, og det er opp til fylkesmennene å avgjøre hvilke kommuner som skal tildeles tilskudd og hvor stort tilskuddet skal være. Kontrollvirksomheten vil som følge av dette i stor grad dreie seg om å følge opp at tilskuddsmidlene blir brukt etter forutsetningene.

For vakt- og administrasjonstilskuddet rapporterer kommunene om forbruk i forhold til bevilgning, samt at det blir gitt en vurdering av tjenestetilgangen på dyrehelsepersonell i vaktdistriktene. Disse rapportene blir gjennomgått og lest, men det eksisterer ingen oppfølgingsrutiner knyttet til denne rapporteringen. Det er for eksempel ikke praksis å kreve tilbake penger fra kommunene dersom de ikke benytter seg av hele tilskuddet. Landbruksdirektoratet er heller ikke kjent med at det er gjennomført noen stikkprøvekontroll for prøving av data i den innrapporterte informasjonen. Landbruksdirektoratet har spurt fylkesmennene om hvordan de kontrollerer at kommunene bruker stimuleringsmidlene i tråd med forutsetningene. Fylkesmennene viser i den forbindelse til at kommunene rapporterer om hvordan de har brukt tilskuddet, og at dette blir sammenlignet med hvilke tiltak kommunene søkte om. Det foregår ingen kontroll eller oppfølging utover dette. Kommunene er imidlertid underlagt revisjon- og forvaltningsplikt, og behovet for en kontroll av at kommunene rapporterer sannferdig anses som mindre enn for andre tilskuddsordninger.

POSTADRESSE:

Postboks 8140 Dep, 0033 Oslo

BESØKSADRESSE:

Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 24 13 10 00

TELEFAKS: 24 13 10 05

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

www.landbruksdirektoratet.no