

Gjennomgang av tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv.

RAPPORT NR. 34 / 2015
02.10.2015

RAPPORT





Rapport: Gjennomgang av tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv.

Avdeling: Landbruksproduksjon

Dato: 02.10.2015

Ansvarlig: Hilde Haug Simonhjell

Bidragstere: Line Silberg van der Velde og Mats Petter Sydengen

Rapport-nr.: 34/2015

Forsidefoto: Colourbox.com

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
Sammendrag	4
1 Innledning.....	6
1.1 Kort om tilskudd til avløsning ved sykdom	6
1.2 Landbruksdirektoratet, Fylkesmannen og kommunene er alle involvert i forvaltningen.....	7
2 Vurdering av funnene og anbefalingene i evalueringen gjennomført av Vista Analyse AS	8
2.1 Tilskuddsdata	8
2.2 Målet for ordningen er klart, men dagsatsene dekker ikke alltid kostnadene til avløsning.....	8
2.3 Søknadsprosessen og forvaltningen av ordningen er krevende.....	9
2.4 Dispensasjonspraksisen er liberal.....	11
2.5 Alternativer for omlegging av ordningen.....	11
2.5.1 Alternativ 1: Alle får utbetalt sin dagsats	12
2.5.2 Alternativ 2: Forenklede fradrag	13
2.5.3 Alternativ 3: Basere tilskuddet på næringsinntekt fra bruket	14
2.5.4 Alternativ 4: Tilskudd bare for de første 16 dagene av sykdomsperioden	15
2.5.5 Alternativ 5: Bruke midlene til å kjøpe sykepengeforsikring hos NAV for de første 16 dagene	15
2.5.6 Alternativ 6: Overføre midlene til Landbruksvikarordningen.....	16
2.6 Evaluatør mener saksbehandlere bør få flere saker å behandle.....	17
2.6.1 Alternativ A: La noen utvalgte kommuner stå for saksbehandlingen	17
2.6.2 Alternativ B: Overføre hele saksbehandlingen til fylkesmannen	18
2.6.3 Alternativ C: Overføre administreringen av ordningen til NAV	18
2.7 Evaluatør mener en rekke mindre endringer kan forenkle ordningen	19
3 Landbruksdirektoratets alternative løsninger	20
3.1 Alternativ 1: Beregne fradrag fra foretakets dagsats.....	20

3.2 Alternativ 2: Lik dagsats for alle foretak uavhengig av produksjonsomfang, men med fradragsberegninger	22
3.3 Alternativ 3: Fjerne fradragene og redusere dagsatsene fra dag 17	22
4 Konklusjon	25
4.1 Landbruksdirektoratet mener tre alternativer bør vurderes nærmere	25

Sammendrag

Innledning

Denne rapporten er en oppfølging av en evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv., gjennomført av Vista Analyse på oppdrag fra Landbruksdirektoratet. I rapporten kommenterer vi funnene i evalueringen, i tillegg til at vi belyser enkelte nye områder.

Formålet med tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. er å bidra til å dekke kostnadene til avløsning ved egen eller barns sykdom, svangerskap, fødsel, adopsjon eller omsorgsovertakelse, og ved dødsfall.

Landbruksdirektoratet er enig i funnene i evalueringen

I evalueringen konkluderer Vista Analyse med at målet for ordningen er klart og tydelig, men at tilskuddet ikke alltid dekker kostnadene til avløsning. Videre finner de at både søknadsprosessen og forvaltningen av ordningen er krevende. Det vises også til at dispensasjonspraksisen er for liberal i forhold til regelverket.

Landbruksdirektoratet er enig i disse funnene. Men vi finner grunn til å presisere at målet for ordningen kun er å *bidra* til å dekke kostnadene foretak har til avløsning ved sykdom og fødsel mv. Den liberale dispensasjonspraksisen gjelder først og fremst fritak fra kravet om minste næringsinntekt på ½ G fra bruket de siste to årene og varighetsbestemmelsene i tilskuddsperioden.

Landbruksdirektoratet mener inntektskravet bør fjernes, slik at nyoppstartede foretak og foretak med lav næringsinntekt pga. investeringer er berettiget tilskudd.

Landbruksdirektoratet fremhever tre alternativer for endring av tilskuddsordningen

Vista Analyse skisserer seks alternativer til omlegging av eksisterende tilskuddsordning i sin evalueringsrapport. I denne rapporten skisserer Landbruksdirektoratet ytterligere tre. Disse endringsalternativene er som følger:

1. Alle foretak får utbetalt sin dagsats (ingen fradrag)
2. Basere tilskuddet på bondens næringsinntekt fra bruket.
3. Tilskudd bare for de første 16 dagene av sykdomsperioden.
4. Bruke eksisterende bevilgning til å kjøpe kollektiv sykepengeforsikring hos NAV for de første 16 dagene.
5. Overføre dagens bevilgning til Landbruksvikarordningen.
6. Forenkling av dagens fradragsberegninger.
7. Beregne fradrag for lønn og ytelser fra foretakets dagsats, ikke høyeste dagsats i ordningen.
8. Lik dagsats for alle foretak uavhengig av produksjonsomfang, men med fradrag for lønn og ytelser.
9. Beholde dagens ordning, men foreta mindre endringer.

Landbruksdirektoratet vil fremheve tre av disse alternativene som bedre enn de andre. Valg av modell må bli en avveining mellom forenklingshensyn og effekter for ulike grupper av jordbruksforetak.

Beregne fradrag fra foretakets dagsats

Dette alternativet går ut på at fradrag for bondens lønn og ytelser gjøres fra foretakets maksimale dagsats, ikke høyeste dagsats i ordningen som i dag. Med dagens beregningsregler blir små foretak «positivt forskjellsbehandlet». Bønder med næringsinntekt fra disse foretakene kan motta relativt mye i lønn (annen inntekt enn næringsinntekt) og ytelser uten det blir gjort fradrag for dette. Bønder med

næringsinntekt fra foretak med høyeste dagsats i ordningen (1500 kroner) kan imidlertid ikke motta lønn (annen inntekt enn næringsinntekt) og ytelser uten at det blir gjort fradrag for dette.

Alternativet innebærer at foretak med lite produksjonsomfang kan få mindre tilskudd enn i dag. Dette avhenger imidlertid av om personen som blir avløst mottar lønn eller ytelser i søknadsperioden. Alternativet vil gi et noe mindre bevilgningsbehov enn i dag, og disse midlene kan brukes til å øke dagsatsene.

Alle foretak får utbetalt sin dagsats (ingen fradrag), men reduksjon i dagsatsen fra dag 17

Med dette alternativet skal det ikke gjøres fradrag for lønn og ytelser. Dette vil øke bevilgningsbehovet betraktelig. Vi legger derfor til grunn at det er nødvendig å redusere dagsatsene for at bevilgningsbehovet ikke skal øke. For et flertall av bøndene vil en reduksjon av dagsatsene føre til en reduksjon i tilskuddet de første 16 dagene av søknadsperioden, mens det fra dag 17 vil avhenge av om reduksjonen i dagsatsene er mer eller mindre enn det som det blir gjort fradrag for med dagens regler. I dette forslaget er det derfor lagt opp til at dagsatsreduksjonen først skal skje fra dag 17.

Gjøre enkelte mindre endringer innenfor dagens ordning

Et tredje alternativ er at dagens ordning forenkles og gjøres bedre uten omfattende endringer. Etter vår vurdering vil dagens ordning blir bedre om man iverksetter følgende endringer:

- a. Fjerne kravet til næringsinntekt på minimum $\frac{1}{2}$ G, og i stedet sette krav om produksjonsomfang for å være berettiget tilskudd.
- b. Sentrere saksbehandlingen til færre kommuner enn i dag, dersom kommunereformen viser seg å ikke bli omfattende.
- c. Ta ut inntekter fra styreverv, møtegodtgjørelser etc. fra grunnlaget for å beregne dagsats.
- d. Gi søker og saksbehandler tilgang til et søknads- og saksbehandlingssystem.

1 Innledning

I 2014 ga Landbruksdirektoratet Vista Analyse AS i oppdrag å gjennomføre en evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv. Vista Analyse AS leverte denne rapporten til Landbruksdirektoratet 9. september 2015. I prop. 106.S (2013-2014) gis Landbruksdirektoratet i oppdrag å legge frem en rapport med grunnlag i evalueringen til jordbruksoppgjøret for 2016. For at rapporten skal kunne vurderes av den regjeringsoppnevnte «forenklingsgruppa» ledet av Lars Sponheim, fikk direktoratet frist til å levere rapporten 5.oktober 2015.

Vi vil i denne rapporten ta utgangspunkt i evalueringen gjennomført av Vista Analyse AS, men vi vil i tillegg belyse andre og nye temaer knyttet til tilskuddsordningen. Evalueringen gjennomført av Vista Analyse AS ligger vedlagt denne rapporten.

1.1 Kort om tilskudd til avløsning ved sykdom

Tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. har som formål å bidra til å dekke kostnader til avløsning ved egen eller barns sykdom, svangerskap, fødsel, adopsjon eller omsorgsovertakelse og ved dødsfall. Det kan gis tilskudd til avløsning når en person som har næringsinntekt fra foretakets jordbruks- eller gartnervirksomhet, ikke kan delta i arbeidet fordi vedkommende

- er sykemeldt fra arbeid i foretaket og er under 70 år,
- er gravid og mottar svangerskapspengene,
- mottar foreldrepenger eller engangsstønning ved fødsel,
- har omsorgspermisjon i forbindelse med fødsel eller omsorgsovertakelse,
- følger barn til legeundersøkelse eller annen oppfølging i sammenheng med barnets sykdom eller skade,
- har omsorg for barn med kronisk sykdom, langvarig sykdom eller nedsatt funksjonsevne og på grunn av dette har markert økt risiko for fravær fra arbeidet,
- har dødd.

Foretak kan få tilskudd når det er registrert i Enhetsregisteret og driver vanlig jordbruksproduksjon. Husdyrprodusenter og veksthusprodusenter kan få tilskudd til avløsning gjennom hele året, mens honningprodusenter og produsenter av planter på friland kan få tilskudd til avløsning i onnetiden. For at foretaket kan få tilskudd, må personen som blir avløst ha hatt en gjennomsnittlig næringsinntekt fra jordbruk, gartneri mv. fra foretaket på minimum ½ G de to siste inntektsårene som foretaket har fått skatteoppgjør for. Det er kun dokumenterte utgifter til avløsning som kan gi grunnlag for tilskudd. Som avløsning regnes ikke arbeid utført av person som har næringsinntekt fra foretaket, er ektefelle eller samboer til noen som har næringsinntekt fra foretaket eller er under 15 år.

I tillegg til de generelle vilkårene nevnt ovenfor, er det noen vilkår som avhenger av årsaken til avløsningsbehovet. Ved sykdom kan du få tilskudd for maksimalt 365 dager i løpet av de tre siste årene. Har det gått 26 uker siden siste sykdomsperiode med tilskudd, starter tellingen av dager på nytt. Ved følge av barn til legeundersøkelse eller annen oppfølging i forbindelse med barnets sykdom eller skade, kan det kun gis tilskudd til og med det kalenderåret barnet fyller 12 år. Ved markert økt risiko for fravær fra arbeidet som følge av at bonden har barn med kronisk sykdom, langvarig sykdom eller nedsatt funksjonsevne, kan det gis tilskudd til og med det kalenderåret barnet fyller 18 år. Uavhengig av type sykdom for barnet, kan det maksimalt gis tilskudd inntil 20 dager for hver av foreldrene (40 dager for enslige foreldre). Også ved svangerskap, fødsel, adopsjon og omsorgsovertakelse av barn, er det vilkår. I forbindelse med fødsel kan det gis tilskudd for avløsningen av far i inntil 14 dager dersom

faren bor sammen med moren til barnet. I tilfeller der adoptivforeldre og fosterforeldre overtar omsorgen for et barn, kan det også ytes et slikt tilskudd. Dette gjelder imidlertid ikke ved stebarnsadoptsjon eller der barnet er over 15 år. Når det gjelder dødsfall, kan ektefelle/samboer, barn eller foreldre til en avdød person som driver et foretak med vanlig jordbruksproduksjon gis tilskudd i inntil 8 uker etter dødsfallet.

Tilskuddets beregningsregler fremgår av jordbruksavtalen. Hvert foretak som er berettiget tilskudd får fastsatt en maksimal dagsats for foretaket. Det er fem ulike dagsatser som avhenger av produksjonstype og omfang. Foretaket kan få dekket dokumenterte utgifter opp til det minste beløpet av følgende to alternativer:

1. foretakets maksimale dagsats
2. høyeste mulige dagsats (kr 1 500), fratrukket stønader fra NAV ved sykdom, uførhet og fødsel, lønn, alderspensjon, uføretrygd, offentlig og privat tjenestepensjon samt avtalefestet pensjon, og godtgjøring for tapt arbeidsfortjeneste.

Hvilken maksimal dagsats et foretak skal ha, avhenger som nevnt av hvilken type produksjon foretaket driver og størrelsen på produksjonen. For husdyrprodusenter blir dagsatsen fastsatt på bakgrunn av hva foretaket maksimalt kan få i tilskudd til ferie og fritid, mens dagsatsen for veksthusprodusenter blir fastsatt på bakgrunn antall m² veksthusareal. For honningprodusenter er det antall kuber som avgjør hva som blir den maksimale dagsatsen. For planteprodusenter er det antall dekar. Ved gradert sykmelding fra arbeidet i foretaket, gradert uføretrygd og gradert uttak av foreldrepenger reduseres dagsatsen forholdsmessig i samsvar med graderingen. Dette gjelder både foretakets dagsats og den maksimale dagsatsen for ordningen.

1.2 Landbruksdirektoratet, Fylkesmannen og kommunene er alle involvert i forvaltningen

Det er kommunene som fatter vedtak om tilskudd etter forskriften. Fylkesmannen behandler klager over kommunens vedtak og kan i særlige tilfeller fatte vedtak om dispensasjon fra reglene i forskriften § 3 andre ledd, § 4 t.o.m § 7 samt § 8 andre ledd. I tillegg til å behandle klager over Fylkesmannens vedtak om dispensasjonssaker, administrerer Landbruksdirektoratet ordningen.

Selv om det er kommunene som fatter vedtak etter forskriften, har ikke kommunene tilgang til fagsystemet for registrering av søknadsopplysninger og utbetaling av tilskudd. Det betyr at kommunene må oversende sine vedtak til fylkesmennene for registrering og utbetaling.

2 Vurdering av funnene og anbefalingene i evalueringen gjennomført av Vista Analyse AS

Vi vil i dette kapittelet gi en redegjørelse for de funn og de anbefalinger som fremkommer av evalueringen gjennomført av Vista Analyse AS. Vi vil også kommentere de ulike funnene fortløpende.

2.1 Tilskuddsdata¹

Fra 2008 til 2013 har den samlede utbetalingen av tilskudd variert fra 156,6 til 177,2 millioner kroner per år. I snitt har utbetalingen vært i overkant av 167 millioner kroner i samme tidsperiode. Det er sykdom som er den klart hyppigste årsaken til utbetaling av tilskudd, med ca. 90 prosent av alle utbetalingene. Tilskudd til avløsning ved svangerskap/fødsel o.l. står for rundt 9-10 prosent, mens dødsfall og sykt barn står for en svært liten andel av utbetalingene. Ca. 80 prosent av de som mottar tilskudd til avløsning ved sykdom, har vært langtidssykmeldte (over 16 dager).

Det fremgår av evalueringen at det er relativt store variasjoner mellom fylker i antall saker. Oppland hadde 1145 saker i 2013, noe som tilsvarer 15,7 prosent av alle saker. Variasjonen mellom fylker kan ikke alene forklares med variasjonen mellom fylker i antall jordbruksforetak med husdyrproduksjon. Det er for eksempel slik at Rogaland har 14 prosent av samtlige husdyrprodusenter i Norge, men kun står for 9,4 prosent av antallet utbetalinger. Likeså har Finnmark 0,8 prosent av husdyrprodusentene, samtidig som de står for i overkant av 6 prosent av antall utbetalinger.

Evalueringen viser videre at det er klart flest husdyrprodusenter som mottar tilskudd til avløsning ved sykdom. Hele 94 prosent av totalutbetalingen i 2013 gikk til husdyrprodusenter. 96,2 prosent av disse drev også med plante- og/eller honningproduksjon.

2.2 Målet for ordningen er klart, men dagsatsene dekker ikke alltid kostnadene til avløsning²

Evaluatør vurderer målet for ordningen som klart. Intervjuobjektene viser på sin side til at tilskuddet kan ha andre effekter enn kun å medvirke til å dekke kostnader ved avløsning. Det vises i den forbindelse til rekruttering til jordbruket, nedkorting av sykmeldingsperiode og dyrevelferd. Informantene legger også vekt på at ordningen fungerer som et godt supplement til sykepengeordningen. Dette resonnementet bygger på at jordbrukere ofte kan ha lav pensjonsgivende inntekt og dermed få lite eller ingenting i sykepenger. Det legges derfor vekt på viktigheten av at Fylkesmannen kan dispensere fra kravet på minimum ½ G i næringsinntekt for å være berettiget tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv.

Evaluatør finner videre at dagsatsene ikke alltid dekker kostnadene til avløsning, men at brukerne tilpasser omfanget av innleid avløsning til det man faktisk får i tilskudd. I hvilken grad tilskuddet

¹ Vista Analyse. Rapport 2015/42. Evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv, s 17-23

² Vista Analyse. Rapport 2015/42. Evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv, s 24-26

dekker kostnadene til avløser, avhenger av pris per time og nødvendig antall timer for å utføre arbeidsoppgavene. Det er særlig for melkeprodusenter at dagsatsen ikke dekker kostnadene.

Landbruksdirektoratets kommentar

Landbruksdirektoratet er enig med evaluatoren i at målet for ordningen er klart og tydelig. I denne rapporten vil vi ikke vurdere om dagsatsene er tilstrekkelige for å dekke alle utgiftene foretakene har til avløsning ved sykdom og fødsel mv. Vi kan ikke se at formålet med ordningen er å dekke *alle* slike kostnader. Vi forstår formålet som at tilskuddet skal *bidra* til å dekke avløserutgiftene.

Vi har heller ikke vurdert om det er variasjon i hvor mye av avløserkostnadene som blir dekket avhengig av hvilken produksjonstype foretakene bedriver. Dette vil vi imidlertid omtale i Landbruksdirektoratets innspill til jordbruksoppgjøret for 2016.

2.3 Søknadsprosessen og forvaltningen av ordningen er krevende³

I evalueringen kommer det frem at søknadsprosessen oppleves som krevende for søkerne, særlig dokumentasjonskravene i forskriften. Dette dreier seg om oppgaver over lønn fra annen virksomhet, honorarer fra ulike verv, samt stønader og sykpenger søker *kan* få fra NAV. Søker skal også dokumentere faktiske utgifter til avløser, samt dokumentasjon på at næringsinntekten fra bruket de siste to årene som det foreligger ligning for har vært større enn ½ G i gjennomsnitt.

Den opplevd krevende søknadsprosessen har ifølge evalueringen ført til at det er en noe ulik forståelse i kommunene for hvordan dokumentasjonskravene skal praktiseres. Enkelte landbrukskontor legger til grunn at søker skal fremskaffe og legge ved all dokumentasjon selv, mens andre landbrukskontor ikke krever dette. Kommuner som ikke krever dette, fremskaffer selv nødvendig dokumentasjon på vegne av søker. Det fremgår også at enkelte landbrukskontor anser det som nødvendig å innhente denne informasjonen selv som følge av kontrollhensyn. Videre vises det til at avløserlag og kommuner ofte bistår i utfyllingen av søknadsskjemaet.

Funnene i evalueringen tyder på at også landbrukskontorene finner søknadsbehandlingen krevende, og at det er kontakten med NAV som er den mest krevende. Dette gjelder spesielt for de landbrukskontorene som behandler få saker. I den forbindelse nevnes spesielt vanskeligheter med å finne riktig saksbehandler hos NAV og treghet i NAV-systemet. Andre viktige årsaker er økt grad av kompleksitet ved lengre sykemeldinger, ulike graderinger innenfor perioden og at søker har annet lønnet arbeid eller verv med varierende møtgodtgjørelser. Ifølge informantene ville mye av dette kunne vært løst med et elektronisk saksbehandlingssystem på kommunenivå. Også beregningen av maksimal dagsats fremstår som utfordrende for saksbehandlerne på kommunenivå.

Et annet funn i evalueringen er at Fylkesmannens involvering i saksbehandlingen varierer svært mye fra fylke til fylke. Felles for alle er det at Fylkesmannen mottar alle ferdigbehandlede saker med vedtak fra kommunene, legger disse inn fagsystemet Saturn og godkjenner for utbetaling. Enkelte av fylkesmannsembetene kontrollerer alle de ferdigbehandlede sakene før utbetaling, mens andre nøyer seg med å legge sakene direkte inn i Saturn. Enkelte av fylkesmennene finner en del feil i kommunenes vedtak. Dette rettes opp før utbetaling.

³ Vista analyse. Rapport 2015/42. Evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv, s 27-37.

Saksbehandlingens kompleksitet og mangel på saksbehandlingsstøtte fører også til at forvaltningen bruker uforholdsmessig mye ressurser på å forvalte ordningen. Det er anslått at det brukes 35⁴ årsverk på å forvalte ordningen, og at ca. 71 prosent av disse blir utført i kommunene. Det blir brukt anslagsvis ti ganger så lang tid per søknad om tilskudd til avløsning ved sykdom som for produksjonstilskudd.

Landbruksdirektoratets kommentar:

Landbruksdirektoratet vil presisere at det er søker som er ansvarlig for å fremskaffe nødvendig dokumentasjon. Vi vil også bemerke at det ikke er nødvendig for kommunene å innhente denne informasjonen selv som følge av kontrollhensyn. Etter vår vurdering er det tilstrekkelig at søker legger ved de dokumenter det stilles krav om. Kommunenes kontroll vil i første rekke dreie seg om å kontrollere innholdet i dokumentene. Landbruksdirektoratet har forståelse for at det i enkelte sykdomstilfeller kan være grunner til at søker vil ha vanskeligheter med å fremskaffe dokumentasjonen selv. Det er derfor rimelig at kommunene i enkelte tilfeller «hjelper» søkeren med å fremskaffe nødvendig dokumentasjon, men dette vil kun være tilfelle i et fåtall av sakene.

Landbruksdirektoratet registrerer at søkerne finner det krevende å fremskaffe nødvendig dokumentasjon. Ved søknad om tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv., skal følgende dokumenter ligge vedlagt:

I alle saker:

- Dokumentasjon for utgifter til avløsning i perioden som viser hvilke tjenester som er utført, når og av hvem (f.eks. faktura, lønnsoppgave, bekreftelse på skattetrekk og innbetalt arbeidsgiveravgift).
- Dokumentasjon for at avløste har minst ½ G i næringsinntekt fra foretakets jordbruks- eller gartnerivirksomhet (utskrift av godkjent ligning for de to siste årene vedkommende hadde fått skatteoppgjør for per 1. januar i avløsningsåret).

Avhengig av årsak til avløsningen:

- Sykmelding
- Erklæring fra lege/behandlingssted
- Kopi av vedtak om stønad fra NAV: Svangerskapspengene, foreldrepenger, engangsstønad ved fødsel
- Fødselsattest eller bekreftelse på adopsjon/omsorgsovertakelse
- Dødsattest, bostedsattest fra folkeregisteret
- Dokumentasjon for inntektene den avløste hadde (eller kunne hatt) i avløsningsperioden: F.eks. utskrift fra «Dine utbetalinger» på nav.no, lønsslipp, oppgave over møtegødtgjørelse eller honorar for verv. Dersom den avløste kunne ha fått stønad fra NAV i avløsningsperioden må det dokumenteres hvor mye dette ville utgjort selv om vedkommende av en eller annen grunn ikke har søkt slik stønad.

Etter vår vurdering er dette dokumenter alle søkere kan fremskaffe på en relativt enkel måte selv. Vi ser imidlertid at det kan være utfordrende å få NAV til å beregne hva man *kan* få i stønad dersom man ikke ønsker å søke om stønad hos NAV. NAV ønsker ikke å beregne hvor mye man *kan* få i stønader uten at det foreligger søknader. Det betyr at man med dagens regelverk på mange måter «tvinger» jordbrukere til å søke om den stønaden de har krav på fra NAV. Slik vi vurderer det, er det

⁴ Statens landbruksforvaltning (2014): Tidsbruk i tilskuddsforvaltningen lokalt, regionalt og sentralt. Forslag til endringer i forvaltningsregime for produksjonstilskudd og avløsertilskudd – oppdatert sammendrag samt kapittel 7-9 i rapport 14/2014. Supplering til rapport 14/2014.

rimelig at det ikke brukes jordbruksavtalemidler til å utbetale tilskudd som vedkommende person kunne ha mottatt om han søkte om stønad fra NAV.

Landbruksdirektoratet mener at de høye forvaltningskostnadene knyttet til behandling av søknader, først og fremst kan tilskrives manglende saksbehandlerstøtte/verktøy.

2.4 Dispensasjonspraksisen er liberal⁵

Funnene i evalueringen tyder på at dispensasjonspraksisen er liberal. Søknadene om dispensasjon gjelder i all hovedsak fritak fra kravet om minste næringsinntekt på ½ G fra bruket de siste to årene, varighetsbegrensningene i tilskuddsperioden på henholdsvis 8 uker ved dødsfall og 365 dager ved sykdom. Evaluators inntrykk er at disse søknadene som oftest ender opp med å bli innvilget.

Landbruksdirektoratets kommentar:

Funnene i rapporten viser at praksis med å gi dispensasjon fra vilkår i forskriften er for vid i forhold til forskriftens ordlyd. Vårt inntrykk er at enkelte fylker har vært mer liberale med å dispensere enn andre og at mindre jordbruksfylker nesten ikke gir dispensasjon. Lange sykdomsforløp, lav inntekt eller nyoppstartet virksomhet er ikke å anse som særlige tilfeller.

Evaluator påpeker at dispensasjonspraksisen oppfattes å være i tråd med det underliggende målet med tilskuddsordningen og at sakene behandles raskt og effektivt. Derfor anbefales det å endre forskriften slik at det ikke lenger blir nødvendig med dispensasjon i tilfellene der det har vært for vid dispensasjonsadgang. Landbruksdirektoratet er enig i at nyoppstartede foretak og foretak med lav inntekt pga. investeringer bør kunne gis tilskudd. Dette vurderer vi å være innenfor formålet med ordningen.

Landbruksdirektoratet anbefaler derfor at kravet til næringsinntekt fjernes. Sekundært mener vi det bør lages egne regler for disse sakene. Vi mener også at en innstramming av dagens dispensasjonspraksis bør skje samtidig som at kravet til næringsinntekt fjernes. Dette for å sikre at det ikke oppstår en periode der nyoppstartede bønder og bønder som har gjort investeringer ikke er berettiget tilskudd. Vi finner det rimelig at det eksisterer varighetsbestemmelser. Vi mener imidlertid det er nødvendig å klargjøre når man kan gi dispensasjon fra denne bestemmelsen.

2.5 Alternativer for omlegging av ordningen

I evalueringen skisserer evaluator en rekke alternativer for omlegging av ordningen. Evaluators anbefaling er at tilskuddet bør legges om til at det ikke lenger skal gjøres fradrag for lønn og ytelser (alternativ 1). Vi vil nedenfor redegjøre for evaluators vurdering av alle de skisserte alternativene i evalueringen. Vi vil også gi Landbruksdirektoratets vurdering av de ulike alternativene.

⁵ Vista analyse. Rapport 2015/42. Evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv, s 27-37

2.5.1 Alternativ 1: Alle får utbetalt sin dagsats⁶

Evaluators primæranbefaling er å fjerne fradragene for lønn og ytelser. Alternativet innebærer også å fjerne kravet til næringsinntekt.

Evaluator mener dette vil innebære en betydelig forenkling av ordningen. Søkerne vil enkelt vite hva man får i tilskudd på forhånd og det vil ikke lenger være nødvendig å innhente informasjon fra NAV. Inngangsdataene kan baseres på de samme datene som for produksjonstilskudd. Også avviklingen av inntektskravet vil kunne føre til en forenkling. Søkerne trenger da ikke lenger å innhente informasjon om næringsinntekt fra skattemyndighetene.

Ifølge evaluator vil avviklingen av fradragsbestemmelsene kombinert med en videreføring av dagens dagsatser, føre til at alle bønder uten lønnsinntekt vil få høyere utbetaling fra dag 17. enn i dag ettersom fradrag for sykepenges faller bort. Effekten for bønder med lønnsinntekt vil avhenge av hvilken dagsats brukeren har og hvor mye som blir «trukket fra» som følge av lønn og ytelser med dagens regler. For heltidsbønder uten lønnsinntekt, legges det til grunn at forslaget vil være uten konsekvenser de første 16 dagene av sykmeldingsperioden, med mindre man har fått foreldrepenger eller svangerskapsenger fra dag 1. For de som ikke har vært berettiget støtte som følge av for høye ytelser og lønnsinntekt (annen inntekt enn næringsinntekt), vil en slik endring føre til at også de blir berettiget tilskudd.

Dette alternativet vil føre til at det blir utbetalt mer tilskudd enn det gjør i dag. Evaluator legger derfor til grunn at man er nødt til å redusere dagsatsene i forhold til i dag for å holde seg innenfor dagens bevilgningsnivå. Dette har noen konsekvenser. De eventuelt nedsatte dagsatsene vil føre til at bønder uten lønn og ytelser vil komme dårligere ut enn i dag (ingen ytelser ved sykdom de første 16 dagene). For bønder med lønn og ytelser i søknadsperioden vil effekten avhenge av om reduksjonen i dagsatsen er større eller mindre enn det dagens fradrag utgjør. Med dette alternativet vurderes «vinnerne» å være de som i dag får lite eller intet tilskudd pga. høy lønnsinntekt (annen inntekt enn næringsinntekt).

Landbruksdirektoratets kommentar:

Landbruksdirektoratet mener noen av evaluators konsekvensvurderinger er upresise. Bønder uten lønnsinntekt vil ikke nødvendigvis få økt tilskudd fra dag 17 selv om fradragene for lønn og ytelser fjernes. Dette avhenger av om foretakene har fått mindre enn sin tildelte dagsats som følge av fradrag med dagens regler. Evaluator har imidlertid rett i at de aller fleste vil få økt tilskudd fra dag 17.

Dersom forslaget om å fjerne dagens fradrag ved beregningen av tilskuddet gjennomføres uten andre endringer, øker bevilgningsbehovet for ordningen. Hvor mye det er snakk om er vanskelig å anslå, men vi antar at det vil dreie seg om flere titalls millioner kroner. Årsaken til det økte bevilgningsbehovet vil være at flere enn i dag vil være tilskuddsberettiget og at det ikke lenger vil bli «gjort trekk» for lønn og ytelser. Landbruksdirektoratet legger til grunn at dagens bevilgning skal være styrende. Det betyr i tilfelle at dagsatsene må reduseres i forhold til i dag for å «holde seg innenfor» rammen.

Gitt at bevilgningen ikke blir økt ved en slik omlegging (og satsene må reduseres), anbefaler Landbruksdirektoratet at dette ikke gjennomføres. De aller fleste bønder vil få mindre i tilskudd de 16 første dagene om dette gjennomføres. 90 % av mottakerne av dette tilskuddet trenger avløsning pga. sykdom. Som selvstendig næringsdrivende får man ikke sykepenges før dag 17. Det betyr at en reduksjon i dagsatsene vil føre til mindre tilskudd i denne perioden. Fra dag 17 vil imidlertid

⁶ Vista analyse. Rapport 2015/42. Evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv., s 41- 42

sykmeldte bønder kunne kompenseres for reduserte dagsatser ved at det ikke lenger skal gjøres fradrag for ytelser. Effekten vil avhenge av om reduksjonen i dagsatsen er mer eller mindre enn hva som blir «trukket fra» med dagens regler.

I tabell 1 har vi listet opp effekter for søkerne ved å fjerne fradragsberegningene (både med og uten reduksjon i dagsatsene).

Tabell 1: Effekter av evaluators anbefaling, med og uten reduksjon i dagsatsene

Effekt av endring uten reduksjon i dagsatser	Effekt av endring med reduksjon i dagsatser
Flere enn i dag vil bli berettiget tilskudd fordi foretak som tidligere har hatt svært høye fradrag nå vil få tilskudd.	Flere enn i dag vil bli berettiget tilskudd fordi foretak som tidligere har hatt svært høye fradrag nå vil få tilskudd.
Ingen effekt for bønder uten lønnsinntekt eller ytelser. Disse får i dag ikke trekk i tilskuddet.	Redusert tilskudd for bønder <u>uten</u> lønnsinntekt og ytelser. Disse får ikke trekk i dag, men vil få redusert dagsats.
Bønder med lønn og/eller ytelser kan få mer eller like mye som i dag avhengig hvilken dagsats foretaket har og hvor mye som er trukket fra med dagens bevilgning.	Usikker effekt for bønder med lønn eller ytelser. Disse kan få trekk i dag. Effekten vil avhenge av om reduksjonen i dagsatsen er mer eller mindre enn hva som blir «trukket fra» med dagens regler.
Alle bønder med høyeste dagsats og/eller ytelser vil få økt tilskudd fordi de i dag blir trukket for dette.	Bønder med lave «trekk» i dag har større sannsynlighet enn bønder med store trekk for å komme dårligere ut enn før.

Forslaget vil gi en betydelig forenkling og administrativ besparelse. Slik vi forstår det, går mye av dagens ressursbruk med å beregne hvor mye hvert foretak maksimalt kan få i tilskudd per dag. Med dette forslaget vil det kun være nødvendig å finne hvilken dagsats et foretak har, og hvor store utgifter per dag søker har dokumentert. Det vil heller ikke lenger være nødvendig å innhente dokumentasjon av inntektsopplysninger og stønadsopplysninger fra NAV. Hvor stor denne administrative besparelsen vil være, er ikke kartlagt i evalueringen fra Vista Analyse. Men vi antar at det vil kunne dreie seg om betydelige administrative besparelser. Kanskje kan det derfor vurderes om denne administrative besparelsen forsvarer å beholde dagsatsene i ordningen, og dermed øke bevilgningsbehovet. I tabellen nedenfor har vi listet opp effekter for søkerne ved å fjerne fradragsberegningene (både med og uten reduksjon i dagsatsene).

2.5.2 Alternativ 2: Forenklede fradrag⁷

Evaluators skisserer kort to alternativer der fradragsberegningene er «forenklet» i forhold til i dag:

- Ha ulike intervaller for størrelsen på inntekt utenfor bruket som gir økende prosentvise fradrag i dagsatsen jo større denne inntekten er. Evaluator mener dette vil gi et noe enklere system enn i dag, men det vil ikke bidra til en like stor forenkling som å fjerne fradragsbestemmelsene helt.

⁷ Vista analyse. Rapport 2015/42. Evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv., s 43

- b. Begrense ordningen til de som ikke har hatt inntekter utenom bruket f.eks. siste to år. Evaluators viser til at det vil kunne føre til at noen brukere med relativt små inntekter utenom bruket som i dag får støtte, ikke lenger vil få det.

Landbruksdirektoratets kommentar:

Landbruksdirektoratet vil ikke anbefale noen av forslagene. Dersom man skal beregne fradrag basert på tidligere års inntekter, vil foretak kunne få trekk i tilskudd som følge av en inntekt fra tidligere år uten at vedkommende person har slik inntekt på søknadstidspunktet. Dette ser vi som urimelig. Vi ser det også som urimelig å begrense ordningen til de som ikke har hatt lønnsinntekt. Dette vil utelukke en rekke jordbrukere fra ordningen, også jordbruksforetak med relativt stort produksjonsomfang.

2.5.3 Alternativ 3: Basere tilskuddet på næringsinntekt fra bruket⁸

Et annet alternativ kan ifølge evaluator være å gi tilskudd basert på størrelsen på næringsinntekten fra bruket. Evaluator ser for seg at dette tilskuddet kan være utformet på noenlunde samme måte som sykepengeordningen for jordbrukere fra NAV. Det vil i tilfelle bety at tilskuddet beregnes som en andel av inntekten. Evaluator foreslår at beregningen koples opp mot foretakets faktiske utgifter til avløser, slik at samlet tilskudd ikke overstiger avløserutgiftene i sykemeldingsperioden.

Løsningen vurderes som forenkende i forhold til i dag. Det vil kun være behov for å dokumentere næringsinntekten, noe som fører til at det ikke vil være nødvendig å hente inn informasjon om inntekt utenfor bruket eller beregne fradrag i dagsatser. Evaluator mener at forvaltningen av ordningen kan overføres til NAV med en slik løsning.

Ved å beregne tilskuddet basert på næringsinntekt fra bruket, vil foretak som i dag får lite eller intet tilskudd på grunn av inntekter utenfor jordbruket få økt tilskudd. Evaluator viser også til at næringsinntekten kan variere betydelig fra år til år som følge av investeringer og større innkjøp, noe som vil føre til at tilskuddet vil variere tilsvarende uavhengig av behovet for avløsning. Evaluator mener det derfor kan være hensiktsmessig å legge til grunn gjennomsnittlig næringsinntekt over f.eks. 5 år. Et slikt alternativ vil ifølge evaluator også ramme nystartede som enda ikke har opparbeidet seg næringsinntekt, men evaluator mener at disse kan få dispensasjon uten at det skulle komplisere ordningen nevneverdig. Alternativet innebærer også at flere kan bli berettiget tilskudd enn i dag, men evaluator makter ikke å anslå omfanget.

Landbruksdirektoratets kommentar:

Landbruksdirektoratet vil ikke anbefale dette alternativet. Jordbrukernes næringsinntekt vil kunne variere betydelig fra år til år som følge av blant annet større innkjøp og investeringer. Dersom tilskuddet skal beregnes på bakgrunn av næringsinntekt, vil tilskuddet frikoples fra forventet avløsningsbehov hos foretakene. Det vil for eksempel bli slik at et foretak med stor produksjon (og antatt stort avløsningsbehov ved sykdom), men med liten næringsinntekt som følge av investeringer, vil kunne få mye mindre i tilskudd enn hva vedkommende foretak ville fått i dag.

Dette forslaget vil kunne gi relativt store administrative besparelser i forhold til dagens ordning. Søker må kun dokumentere sin næringsinntekt og legge ved sykemelding. Forvaltningen trenger ikke lenger forholde seg til dagsatser på bakgrunn av produksjonsomfang eller fradrag som følge av lønn eller

⁸ Vista analyse. Rapport 2015/42. Evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv., s 43-44.

ytelser. Forslaget vil imidlertid ikke være tilpasset nyetablerte bønder. Disse vil ikke ha næringsinntekt fra jordbruket, og det må i tilfelle utarbeides egne regler for hva disse skal få i tilskudd.

2.5.4 Alternativ 4: Tilskudd bare for de første 16 dagene av sykdomsperioden⁹

I alternativ fire skisserer evaluator et alternativ der man kun får tilskudd til avløsning ved sykdom de første 16 dagene av sykemeldingsperioden. Fra dag 17 må jordbrukerne «klare seg» med sykepenger fra NAV. Det vises til at tilskuddet enten kan beregnes som i dag, eller at det legges om til faste satser basert på sykepengegrunnlaget. Evaluator legger også til grunn at dagsatsene kan økes betydelig i forhold til i dag, fordi ingen vil få tilskudd etter dag 16. Det blir imidlertid påpekt at det i forbindelse med mottak av foreldrepenger må gis tilskudd over en lengre periode.

Effekten av et slikt forslag vil ifølge evaluator være at de kortidssyke kommer bedre ut enn de langtidssykmeldte. Alternativet vurderes å gi liten eller ingen forenklingsgevinst (gitt at ordningen fortsetter omtrent som i dag for de første 16 dagene).

Landbruksdirektoratets kommentar:

Landbruksdirektoratet er stort sett enig i vurderingene til evaluator. Men i motsetning til hva evaluator beskriver, vil forslaget bidra til en betydelig forenkling i forhold til i dag. Dette i form av at det vil bli langt færre søknader å behandle enn i dag. I dag kan langtidssykmeldte sende inn flere søknader for å få utbetalt tilskudd underveis i sykemeldingsperioden. Færre søknader vil gi store administrative besparelser. Evaluator har rett i at selve søknadsbehandlingen ikke vil forenkles.

Forslaget vil føre til et langt mindre bevilgningsbehov enn i dag, forutsatt at dagsatsene for de første 16 dagene holdes uendret og at fradragberegningen opprettholdes. Forslaget vil ikke gi konsekvenser verken for bønder med eller uten inntekt de første 16 dagene av sykemeldingsperioden. Fra dag 17 vil det ikke lenger bli utbetalt tilskudd, og det vil bli jordbrukernes sykepengegrunnlag som vil avgjøre hva vedkommende mottar i sykepenger. Fra dag 17 vil ingen jordbrukere komme bedre ut enn i dag, derimot vil de aller fleste bønder komme dårligere ut enn i dag.

Landbruksdirektoratet kan ikke se at dette er et alternativ å jobbe videre med. Landbruksdirektoratet vurderer det slik at det er de langtidssykmeldte som har størst behov for dette tilskuddet. Vi antar at det både økonomisk og praktisk er lettere å håndtere utgiftene ved en kort sykdomsperiode enn en lang sykdomsperiode.

2.5.5 Alternativ 5: Bruke midlene til å kjøpe sykepengeforsikring hos NAV for de første 16 dagene¹⁰

Et femte alternativ vil ifølge evaluator være å kjøpe en kollektiv sykeforsikring hos NAV for de første 16 dagene. Det blir allerede brukt midler over jordbruksavtalen til å sørge for at jordbrukere får 100 prosent av sykepengegrunnlaget fra den 17.dagen av sykemeldingsperioden. Alternativet innebærer at NAV forvalter ordningen i sin helhet.

⁹ Vista analyse. Rapport 2015/42. Evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv., s 44

¹⁰ Vista analyse. Rapport 2015/42. Evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv, s 45

Det vises til at folketrygdlovens § 8-36 gir adgang for spesielle grupper av selvstendige næringsdrivende å tegne kollektive forsikringer hos NAV som kan gi 65 eller 100 prosent av sykepengegrunnlaget fra dag 1 av sykemeldingsperioden. Den nåværende sykepengeordningen for jordbrukere fra dag 17, omfatter alle som i foregående kalenderår har hatt en næringsinntekt fra jord- eller skogbruk på minst 8000 kroner og som utgjør minst 20 prosent av vedkommendes samlede nettoinntekt. Bevilgningen over jordbruksavtalen for den nåværende sykepengeordningen er på 88 millioner kroner, og dekker den faktiske kostnaden med å øke sykepengene fra 65 til 100 prosent av sykepengegrunnlaget fra dag 17.

Evaluators vurderer det slik at en slik omlegging vil føre til at alle jordbrukere får økt utbetaling de 16 første dagene i forhold til i dag, uavhengig av behovet for avløsning eller utgifter til avløsning. Det vil også føre til at flere jordbrukere som i dag har høy inntekt utenfor bruket kan komme inn under ordningen. Evaluator mener også at ordningen vil ramme de langtidssykmeldte.

Landbruksdirektoratets kommentar:

Landbruksdirektoratet vurderer dette som det alternativet som vil gi størst forvaltningsmessig forenkling. All saksbehandling hos fylkesmennene og kommunene vil opphøre, noe som vil gi en antatt gevinst på om lag 35 årsverk i året. Vi vurderer dette til å være et forslag som kan la seg gjennomføre ved at man bruker midler over jordbruksavtalen til å dekke den faktiske kostnaden folketrygden har ved å øke sykepengene fra 0 til 100 prosent de første 16 dagene av sykemeldingsperioden. Fra dag 17 mottar allerede jordbrukerne 100 prosent.

Forslaget vil imidlertid kunne få dramatiske konsekvenser for flere grupper jordbrukerne. For de første 16 dagene vil størrelsen på sykepengene for et flertall være mindre enn hva de får utbetalt i tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. i dag. For at sykepengene skal være i samme størrelsesorden som dagens maksimalsats på 1500 kroner per dag må vedkommende jordbruker ha hatt en næringsinntekt på ca. 400 000 kroner. Gjennomsnittlig næringsinntekt for jordbrukere er til sammenligning 234 600 kroner. Med en slik næringsinntekt vil jordbrukerne få i overkant av 900 kroner per dag i sykepenger. Evaluators vurdering om at alle brukere vil få økt tilskudd de første 16 dagene med en slik løsning er etter vår vurdering derfor ikke korrekt.

Fra 17. sykemeldingsdag vil et slikt alternativ ha negative konsekvenser for alle foretak som mottar tilskudd i dag.

2.5.6 Alternativ 6: Overføre midlene til Landbruksvikarordningen¹¹

Evaluators skisserer et alternativ der midlene som i dag blir brukt til tilskudd til avløsning ved sykdom overføres til landbruksvikarordningen. De ser for seg at overføringen enten benyttes til subsidiering av prisen på dagens landbruksvikarer eller at perioden med avløsning til redusert kostnad økes i forhold til i dag.

Evaluators mener at det kan være vanskelig å sikre at tilskuddet faktisk kommer brukerne til gode i form av lavere priser på avløsertjenester, da det kan være vanskelig å kontrollere at tilskuddet går til å dekke akkurat disse tjenestene. I tillegg vises det til at en slik omlegging vil gå på tvers av at det nylig er åpnet opp for å gi støtte til innleie av ulike typer personell som avløsere. For den enkelte bruker viser evaluators til at en slik løsning ikke vil ha konsekvenser for de som i dag får dekket kostnadene til avløsning fullt ut. For de som i dag ikke får dekket kostnadene fullt ut, vil endringen kunne føre til

¹¹ Vista analyse. Rapport 2015/42. Evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv, s 45-46

både økte og reduserte kostnader avhengig av hvor stor andel av kostnadene foretaket får dekket i dag og hva den nye prisen eventuelt vil bli. Evaluatør mener også at etterspørselen etter landbruksvikar kan øke hvis prisen på landbruksvikar reduseres.

Forvaltningsmessig mener evaluatør at en slik endring kan bidra til en forenkling, da man slipper behandling av søknader fra de enkelte jordbrukerne.

Landbruksdirektoratets kommentar:

En overføring av midlene til landbruksvikarordningen vil i utgangspunktet bety at bøndene ikke lenger vil få refundert sine utgifter til avløsning. Dersom man overfører dagens bevilgning til sykdomsavløsning til landbruksvikarordningen, vil man imidlertid kunne regulere hva avløserlagene som mottar tilskudd til landbruksvikarvirksomhet har lov til å fakturere bøndene. På den måten kan man tenke seg at bøndene vil bli kompensert for bortfallet av tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv.

En regulering av prisen på bruk av landbruksvikar vil imidlertid påvirke avløsermarkedet betraktelig. Foretak som ikke mottar tilskudd fra landbruksvikarordningen vil vanskelig kunne konkurrere mot avløserlagene som får dette tilskuddet. Dette er konkurransevridende. Etterspørsel etter avløsertjenester fra andre enn avløserlag vil kunne opphøre, noe som vil svekke tilgangen på avløsere betraktelig. En slik løsning vil kunne bidra til å svekke avløserberedskapen.

2.6 Evaluatør mener saksbehandlere bør få flere saker å behandle¹²

Evaluatør mener det vil være betydelige effektiviseringsgevinster å hente dersom hver enkelt saksbehandler får et økt antall saker å behandle, noe som innebærer at saksbehandlingen bør konsentreres til færre landbrukskontor enn i dag. Dette begrunnes med ordningens kompleksitet. Evaluatør har imidlertid skissert tre ulike alternativer for hvem som bør administrere ordningen, og vi vil nedenfor redegjøre kort for disse alternativene.

2.6.1 Alternativ A: La noen utvalgte kommuner stå for saksbehandlingen

Det første alternativet er at saksbehandlingen konsentreres på færre landbrukskontor enn i dag. Ifølge evaluatør vil dette gjøre det mulig å bygge opp kompetanse og erfaring med ordningen, noe som burde gjøre det enklere og mindre tidkrevende å behandle søknadene. Evaluatør mener også dette kan bidra til større likebehandling.

Det skisseres en løsning der søknadene fortsatt kan sendes til det lokale landbrukskontoret, men at landbrukskontoret videresender søknaden til riktig instans. Evaluatør viser videre til at en slik løsning kan innebære lengre avstand mellom søker og saksbehandler.

Landbruksdirektoratets kommentar:

Landbruksdirektoratet er enig i at dette forslaget vil kunne bidra til økt kompetansebygging, mer likebehandling og større effektivitet i saksbehandlingen enn i dag. Dersom kommuner gjennomfører samarbeid om denne ordningen med andre kommuner enn de senere slår seg sammen med, vil et arbeid med dette nå være bortkastet. Vi anbefaler derfor å gjennomføre en slik endring først når man vet omfanget av den planlagte kommunereformen. Dersom kommunereformen blir av et større

¹² Vista analyse. Rapport 2015/42. Evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv, s 46-47

omfang, vil mye av effektene skissert i evalueringen bli oppfylt automatisk. Dersom kommunereformen viser seg å ikke bli omfattende, mener vi at saksbehandlingen bør sentreres til færre saksbehandlere enn i dag.

2.6.2 Alternativ B: Overføre hele saksbehandlingen til fylkesmannen

Dette alternativet innebærer at alle eller eventuelt noen utvalgte fylkesmannesembeter behandler søknad om tilskudd. Dette vil innebære at Landbruksdirektoratet blir klageinstans på avgjørelse fattet av Fylkesmannen. Evaluator mener at en slik løsning vil føre til mer effektivitet og profesjonalitet i forvaltningen enn i dag. Evaluator vurderer dette alternativet til å være i strid med forvaltningspraksis der man har lagt førstelinjeberedskapen ned på kommunalt nivå.

Landbruksdirektoratets kommentar:

Landbruksdirektoratet mener også dette forslaget vil kunne bidra til bedre og mer effektiv saksbehandling enn i dag. Dette i hovedsak fordi kommunene i dag ikke har tilgang på et saksbehandlingsverktøy, noe som betyr at saksbehandlerne hos kommunene må gjøre tilskuddsberegningene uten saksbehandlingsstøtte. Det er også lite effektivt at kommunene må sende vedtakene per post til fylkesmennene, som deretter må legge opplysningene inn i fagsystemet.

Utfordringene kommunene har med dette tilskuddet i dag, skyldes i stor grad mangel på saksbehandlingsverktøy for ordningen. Landbruksdirektoratet mener kommunene vil kunne løse denne oppgaven på en god måte om det bevilges penger til et slikt system. Flytting av oppgavene vil dessuten kreve økte ressurser hos Fylkesmannen, spesielt i de store landbruksfylkene. Vi anbefaler derfor ikke at fylkesmannen overtar saksbehandlingen for ordningen på nåværende tidspunkt, men det kan være hensiktsmessig å vurdere dette i en større helhet sammen med øvrige tilskuddsordninger hvor kommunen er vedtaksinstans.

2.6.3 Alternativ C: Overføre administreringen av ordningen til NAV

Et siste alternativ kan ifølge evaluator være at NAV overtar administreringen av ordningen, enten slik den er i dag eller for en forenklet/omlagt ordning.

Dersom ordningen blir videreført som i dag, vurderer Vista Analyse dette som en lite hensiktsmessig løsning. Ordningen, slik den er utformet i dag, er en «jordbrukstilskuddsordning» som har som hovedformål å redusere jordbrukernes kostnader til avløsning. NAV vil derfor måtte hente inn en rekke opplysninger fra landbruksforvaltningen for å kunne vurdere hvilken dagsats søkeren skal ha. Det vises også til at NAV kan oppleves som en stor og uoversiktlig organisasjon for jordbrukerne.

Evaluator er imidlertid mer positiv til å overføre administreringen av ordningen til NAV dersom det blir gjort endringer i ordningen i retning av å basere tilskuddsutbetalingen på næringsinntekten fra jordbruket.

Landbruksdirektoratets kommentar:

Landbruksdirektoratet er enig med vurderingene til evaluator. En overføring av ansvaret til NAV kan bare gjennomføres dersom det skulle være ønskelig å basere tilskuddet på jordbrukernes næringsinntekt. Vi anbefaler som kjent ikke en slik omlegging, jf. kap. 2.5.2.

For alle de andre løsningsforslagene legges det opp til en ordning der jordbruksforetakets produksjonsomfang skal være en variabel i beregning av tilskuddet. For å kunne videreføre en slik beregning av tilskuddet med NAV som «tilskuddsforvalter», måtte NAV få tilsendt informasjon om

den enkelte jordbruker fra Landbruksdirektoratet. Vi kan vanskelig se at dette alternativet er en forenkling.

Bønder har regelmessig kontakt med sitt Landbrukskontor, både for veiledning og søknad om tilskudd. Vi mener det er et poeng at det kan virke kompliserende for bøndene om de må rette seg til ulike offentlige myndigheter avhengig av hvilket tilskudd de skal søke om.

2.7 Evaluatør mener en rekke mindre endringer kan forenkle ordningen¹³

Evaluatør mener det kan gjøres en del mindre forenklingstiltak, dersom det ikke skulle være ønskelig å gjøre større endringer. Evaluatør skisserer følgende tiltak:

- Utarbeide avtale med NAV og Skatteetaten om utveksling av informasjon.
- Ta ut inntekter fra styreverv, møtegodtgjørelser etc. fra grunnlaget for å beregne dagsats.
- Gi førstelinjesaksbehandler tilgang til et saksbehandlingsverktøy.

Landbruksdirektoratets kommentar:

Landbruksdirektoratet kan ikke se at det skulle være nødvendig å utarbeide en avtale med NAV og Skatteetaten om utveksling av informasjon. Etter vår vurdering bygger denne anbefalingen på at kommunene i dag har utfordringer knyttet til å fremskaffe slik informasjon på vegne av søker. Det er imidlertid søkers ansvar å fremskaffe denne informasjonen, og vi mener søker kan gjøre dette i dag uten større utfordringer.

Vi er enige i at det kan være hensiktsmessig at det ikke lenger skal gjøres trekk for styreverv og møtegodtgjørelser ved beregning av tilskuddet. Vi antar at dette utgjør en relativt liten sum som ikke vil gi behov for å justere satsene, og vi mener at forenklingssyn tilsier at dette forslaget bør gjennomføres.

Vi er også enige i at førstelinjesaksbehandler bør ha tilgang til et saksbehandlingsverktøy. Dette vil forenkle forvaltningen av tilskuddet betraktelig. Landbruksdirektoratet er tildelt 2,5 millioner kroner i 2016 for å utfase det nåværende fagsystem Saturn, og det er en forutsetning for suksess at kommunene vil få tilgang til det nye saksbehandlingssystemet når det blir innført. Landbruksdirektoratet anbefaler at det i 2017 og 2018 settes av ytterligere midler i tråd med søknad fra Landbruksdirektoratet.

¹³ Vista analyse. Rapport 2015/42. Evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv, s 48-49

3 Landbruksdirektoratets alternative løsninger

Vi vil i dette kapittelet skissere ytterligere tre alternativer til endring av dagens ordning.

3.1 Alternativ 1: Beregne fradrag fra foretakets dagsats¹⁴

Det første alternativet går ut på at fradrag for lønn og andre ytelser (stønad ved sykdom, uførhet, fødsel, lønn, alderspensjon, uføretrygd, offentlig og privat tjenestepensjon, avtalefestet pensjon og godtgjøring for tapt arbeidsfortjeneste) gjøres fra dagsatsen basert på foretakets produksjonsomfang, ikke høyeste dagsats i ordningen som i dag.

Alternativet innebærer at et jordbruksforetak med lite produksjonsomfang vil kunne få mindre i tilskudd enn i dag. Personen som avløses kan i dag ha relativt store lønnsinntekter og ytelser samtidig som foretak med liten produksjon mottar hele dagsatsen sin. Dette alternativet innebærer at de samme foretakene vil få et direkte trekk fra foretakets dagsats for det bonden mottar i lønn og ytelser i søknadsperioden. Det vil i tilfelle bety at f.eks. et foretak med dagsats på 510 kroner per dag ikke vil få tilskudd dersom personen som blir avløst mottar mer enn 510 kroner per dag i lønn eller ytelser per dag i søknadsperioden. Også foretak med 740, 990 og 1240 kroner i maksimal dagsats kan få mindre enn i dag med dette forslaget avhengig av hva personen som blir avløst mottar i lønn eller andre ytelser i søknadsperioden. Foretak med 1500 kroner i maksimal dagsats (om lag 65 prosent av alle foretak som mottar tilskudd), vil ikke bli berørt av endringen fordi de får trekk for lønn og andre ytelser også i dag.

Tabell 2: Effekt i forhold til i dag ved fradragberegning fra foretakets dagsats.

Fradrag pr dag	Foretak med dagsats på 1500 kr	Foretak med dagsats på 1240 kr	Foretak med dagsats på 990 kr	Tilskudd med dagsats på 740 kr	Tilskudd med dagsats på 510 kr
0 kr	0 kr	0 kr	0 kr	0 kr	0 kr
50 kr	0 kr	- 50 kr	-50 kr	-50 kr	-50 kr
100 kr	0 kr	-100 kr	-100 kr	-100 kr	-100 kr
200 kr	0 kr	-200 kr	-200 kr	-200 kr	-200 kr
300 kr	0 kr	-260 kr	-300 kr	-300 kr	-300 kr
400 kr	0 kr	-260 kr	-400 kr	-400 kr	-400 kr
500 kr	0 kr	-260 kr	-500 kr	-500 kr	-500 kr
600 kr	0 kr	-260 kr	-510 kr	-600 kr	-510 kr
700 kr	0 kr	-260 kr	-510 kr	-700 kr	-510 kr
800 kr	0 kr	-260 kr	-510 kr	-700 kr	-510 kr
900 kr	0 kr	-260 kr	-510 kr	-600 kr	-510 kr
1000 kr	0 kr	-260 kr	-500 kr	-500 kr	-500 kr
1100 kr	0 kr	-260 kr	-400 kr	-400 kr	-400 kr
1200 kr	0 kr	-260 kr	-300 kr	-300 kr	-300 kr
1300 kr	0 kr	-200 kr	-200 kr	-200 kr	-200 kr
1400 kr	0 kr	-100 kr	-100 kr	-100 kr	-100 kr
1500 kr	0 kr	0 kr	0 kr	0 kr	0 kr

¹⁴ Landbruksdirektoratet har ikke tallgrunnlag for å kunne beregne endringer i bevilgningsbehov. Vi kan imidlertid manuelt gå gjennom et utvalg av papirsøknadene/vedtakene og anta at dette er et representativt utvalg. Dette har det ikke vært tid til innenfor tidsrammen for denne utredningen.

De små jordbruksforetakene er i dag «positivt forskjellsbehandlet», slik at dette alternativet vil føre til større likebehandling mellom store og små foretak enn hva som er tilfellet i dag. De små foretakene får i dag oftere utbetalt sin maksimale dagsats enn hva foretak med stor produksjon gjør. Med dagens regler vil foretak med en dagsats på 1500 kroner alltid få lavere tilskudd enn dagsatsen sin dersom de mottar ytelser fra NAV, lønn o.l. Foretak med dagsats på 1240 kroner vil først få trekk i sin dagsats dersom de mottar mer enn 260 kroner i lønn eller ytelser per dag. Til sammenligning kan foretak med en dagsats på 510 kroner motta 990 kroner per dag i lønn eller ytelser uten at de får trekk i sitt tilskudd. Dersom man legger til grunn at foretakene blir tildelt ulike dagsatser fordi man antar at foretak med stor produksjon har større utgifter til avløsning enn foretak med liten produksjon, kan dagens regler fremstå som noe urimelig. På den andre siden er det ikke sikkert at små foretak har bruk for avløser i kortere tid enn et stort foretak. Timeprisen for avløsning er lik for alle.

Tabell 3: Oversikt over hvor mye foretakene mottar i tilskudd avhengig av produksjonsstørrelse og fradrag med dagens regler

Frdrag pr dag	Tilskudd med dagsats på 1500 kr	Tilskudd med dagsats på 1240 kr	Tilskudd med dagsats på 990 kr	Tilskudd med dagsats på 740 kr	Tilskudd med dagsats på 510 kr
0 kr	1500 kr	1240 kr	990 kr	740 kr	510 kr
50 kr	1450 kr	1240 kr	990 kr	740 kr	510 kr
100 kr	1400 kr	1240 kr	990 kr	740 kr	510 kr
200 kr	1300 kr	1240 kr	990 kr	740 kr	510 kr
300 kr	1200 kr	1200 kr	990 kr	740 kr	510 kr
400 kr	1100 kr	1100 kr	990 kr	740 kr	510 kr
500 kr	1000 kr	1000 kr	990 kr	740 kr	510 kr
600 kr	900 kr	900 kr	900 kr	740 kr	510 kr
700 kr	800 kr	800 kr	800 kr	740 kr	510 kr
800 kr	700 kr	700 kr	700 kr	700 kr	510 kr
900 kr	600 kr	600 kr	600 kr	600 kr	510 kr
1000 kr	500 kr	500 kr	500 kr	500 kr	500 kr
1100 kr	400 kr	400 kr	400 kr	400 kr	400 kr
1200 kr	300 kr	300 kr	300 kr	300 kr	300 kr
1300 kr	200 kr	200 kr	200 kr	200 kr	200 kr
1400 kr	100 kr	100 kr	100 kr	100 kr	100 kr
1500 kr	0 kr	0 kr	0 kr	0 kr	0 kr

I overkant av 65 prosent av jordbruksforetakene får beregnet sin maksimale dagsats til 1500 kroner per dag. Ca. 4 prosent av foretakene har 1240 kroner, i overkant av 7 prosent har 990, ca. 10 prosent har 740 kroner og ca. 11 prosent har 510 kroner i dagsats. I tabell 4 viser vi eksempler på hvilket produksjonsomfang et jordbruksforetak må ha for å oppnå de ulike maksimale dagsatsene.

Tabell 4: Oversikt over hvilket produksjonsomfang et jordbruksforetak må ha for å oppnå de ulike dagsatsene

Maksimal dagsats	Produksjonsomfang per utvalgte produksjonstype				
	Avlsgris	Melkeku	Ammeku	Sau over 1 år/ammesau	Melkegeit/sau
1500 kroner	26-	9 stk.-	31 stk.-	59 stk.-	37 stk.-
1240 kroner	22- 25 stk.	7- 8 stk.	25- 30 stk.	47- 58 stk.	30- 36 stk.
990 kroner	16- 20 stk.	6 stk.	19- 24 stk.	36- 46 stk.	22- 29 stk.
740 kroner	11- 15 stk.	4- 5 stk.	13-18 stk.	24- 35 stk.	15- 21 stk.
510 kroner	4- 10 stk.	2-3 stk.	6- 12 stk.	9- 23 stk.	6- 14 stk.

Alternativet vil forenkle ordningen noe. Ordningen vil fremstå mer oversiktlig om lønn og andre ytelser trekkes direkte fra den produksjonsomfangsavhengige dagsatsen. Dagens ordning der maksimalt tilskudd per dag er den laveste summen av foretakets maksimale dagsats og høyeste dagsats for ordningen fratrasket lønn og andre ytelser, er utfordrende å forstå for bonden og gjør beregningen av tilskuddet komplisert.

Alternativet vil føre til at bevilgningsbehovet for ordningen reduseres. Disse midlene kan brukes til å øke de ulike dagsatsene. Landbruksdirektoratet har ikke maktet å estimere hvor mye av bevilgningen som vil bli frigjort med dette alternativet.

3.2 Alternativ 2: Lik dagsats for alle foretak uavhengig av produksjonsomfang, men med fradagsberegninger

Et annet alternativ kan være at det utbetales tilskudd for dokumenterte utgifter til avløsning opp til et maksimalbeløp som er lik for alle foretak uavhengig av produksjonsomfang. Alternativet innebærer at det skal gjøres fradrag for lønn og ytelser fra maksimalbeløpet per dag. Det bør fortsatt være krav til næringsinntekt fra jordbruk for å komme inn under ordningen, slik at de aller minste foretakene ikke er tilskuddsberettiget. Med en slik omlegging kan det vurderes om kravet til næringsinntekt bør heves.

Det er vanskelig å anslå hvordan dette alternativet vil påvirke bevilgningsbehovet. Gitt at det maksimale beløpet som kan utbetales settes til 1500 kroner per dag (samme som høyeste dagsats i dagens ordning), er det grunn til å anta at bevilgningsbehovet vil øke noe. Bakgrunnen for dette er at et foretak kan få mer i tilskudd enn i dag om de dokumenterte utgiftene overstiger den maksimale dagsatsen for foretaket med dagens regler. Dersom bonden mottar lønn eller ytelser, vil foretaket få mer i tilskudd enn i dag om den dagsatsen foretaket har i dag er lavere enn den nye dagsatsen fratrasket det bonden mottar i lønn eller ytelser.

Alternativet innebærer at dagsatsen ikke lenger vil bli differensiert avhengig av produksjonsomfang. Det betyr som nevnt at foretak med lite produksjonsomfang potensielt kan få like mye i tilskudd som foretak med stort produksjonsomfang. Vilkåret om at det kun gis tilskudd for dokumenterte utgifter vil sørge for at det kun er den reelle avløsningskostnaden som det gis tilskudd for. Men denne løsningen vil kunne åpne opp for kreativitet knyttet til hva og hvor mye foretaket blir fakturert for ved sykdom. En eventuell slik kreativitet blant søkerne vil kunne være vanskelig for forvaltningen å stoppe.

Alternativet vil forenkle ordningen noe. Ordningen vil fremstå mer oversiktlig om man får utbetalt tilskudd for dokumenterte utgifter opp til et maksimalbeløp. Det vil imidlertid fortsatt være nødvendig for forvaltningen å «trekke fra» lønn og ytelser fra maksimalbeløpet og foretakene må fortsatt innhente de samme dokumentene som i dag.

3.3 Alternativ 3: Fjerne fradragene og redusere dagsatsene fra dag 17¹⁵

Landbruksdirektoratet skrev i kapittel 2.5.1 at vi ikke ønsket å fjerne fradagsberegningene slik evaluator foreslår, gitt at et økt bevilgningsbehov som følge av å fjerne fradagsberegningene vil måtte føre til reduserte dagsatser. Dette vil være spesielt negativt for bønder uten lønnsinntekter de første 16

¹⁵ Landbruksdirektoratet har ikke tallgrunnlag for å kunne beregne endringer i bevilgningsbehov. Vi kan imidlertid manuelt gå gjennom et utvalg av papirsøknadene/vedtakene og anta at dette er et representativt utvalg. Dette har det ikke vært tid til innenfor tidsrammen for denne utredningen.

sykmeldingsdagene. Man kan imidlertid se for seg en ordning der man først reduserer dagsatsene fra dag 17. Fra dag 17 kan bøndene motta sykepenges fra NAV, og reduksjonen i dagsatsene vil da kunne motvirkes av at det ikke lenger skal gjøres fradrag for sykepenges og lønn.

Et slikt alternativ vil føre til at bønder uten lønnsinntekt eller fødsels- og foreldrepenger vil få samme tilskudd de første 16 dagene som i dag. Bønder med lønnsinntekt eller fødsels- og foreldrepenger vil imidlertid få mer enn i dag. Fra dag 17 vil effekten for bøndene avhenge av om reduksjonen i dagsatsene er mer eller mindre enn hva vedkommende bonde får trukket fra som følge av lønn eller ytelser med dagens ordning. Alternativet vil gi alle foretak med samme produksjonsomfang samme tilskuddssats.

Landbruksdirektoratet antar at det å fjerne fradragsberegningene isolert sett øker bevilgningsbehovet med flere titalls millioner kroner. Vi har dessverre ikke tallgrunnlag for å si hvor mye bevilgningsbehovet øker.

Effekten for den enkelte bonde vil variere avhengig av foretakets dagsats og bondens sykepengegrunnlag og lønn. I tabell 7 har vi forsøkt å eksemplifisere dette med en reduksjon i dagsatsene på 40 prosent fra dag 17:

Tabell 5: Effekt for bonde ved fjerning av fradrag ved å redusere dagsats med 40 prosent fra dag 17. Avhengig av produksjonsomfang

Lønn + ytelser	900 kr (60 % av 1500 kr)	740 kr (60 % av 1240 kr)	590 kroner (60 % av 990 kroner)	440 kroner (60 % av 740 kroner)	320 kroner (60 % av 510 kroner)
0 kr	- 600 kr	- 500 kr	-400 kr	- 300 kr	- 190 kr
100 kr	- 500 kr	-500 kr	-400 kr	- 300 kr	- 190 kr
200 kr	- 400 kr	-500 kr	- 400 kr	-300 kr	-190 kr
300 kr	- 300 kr	-460 kr	- 400 kr	-300 kr	-190 kr
400 kr	- 200 kr	-360 kr	- 400 kr	-300 kr	-190 kr
500 kr	- 100 kr	-260 kr	-400 kr	-300 kr	-190 kr
600 kr	0 kr	-160 kr	-310 kr	-300 kr	-190 kr
700 kr	100 kr	-60 kr	-210 kr	-300 kr	-190 kr
800 kr	200 kr	40 kr	-110 kr	-260 kr	-190 kr
900 kr	300 kr	140 kr	-10 kr	-160 kr	-190 kr
1200 kr	600 kr	440 kr	290 kr	140 kr	20 kr
1300 kr	700 kr	540 kr	390 kr	240 kr	120 kr
1400 kr	800 kr	640 kr	490 kr	340 kr	220 kr
1500 kr	900 kr	740 kr	590 kr	440 kr	320 kr

Som det fremgår av tabellen over vil bønder med høy lønn og sykepenges komme bedre ut enn i dag med dette alternativet fra dag 17. Bønder med lav lønn eller sykepengegrunnlag vil kunne komme dårligere ut enn i dag. Denne variasjonen i effekter mellom bøndene avhengig av hva de har i lønn og ytelser, gjør det vanskelig å estimere hvor mye dagsatsene må reduseres med. Dersom f.eks. samtlige bønder har en lønn eller ytelser som gjør at de kommer positivt ut, vil bevilgningsbehovet øke selv om man reduserer dagsatsene. Landbruksdirektoratet har ikke oversikt over bøndenes gjennomsnittlige lønn eller sykepenges.

Dette alternativet vil bidra til en betydelig administrativ forenkling. Slik vi forstår det, går mye av dagens ressursbruk med på å beregne hvor mye hvert foretak maksimalt kan få i tilskudd per dag. Med dette forslaget vil det kun være nødvendig å se hvilken dagsats et foretak har, samtidig som saksbehandler må undersøke hvor mye utgifter per dag søker har dokumentert. Det vil heller ikke

lenger være nødvendig for søker (med dagens praksis også kommunene) å innhente dokumentasjon av inntektsopplysninger og stønadsopplysninger fra NAV.

4 Konklusjon

Funnene i evalueringen tyder på at tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel er en tilskuddsordning med god måloppnåelse. Ordningen oppleves imidlertid som krevende å forvalte. Noe av dette skyldes et innfløkt regelverk. Mye skyldes imidlertid mangel på saksbehandlingsstøtte for saksbehandlerne på kommunenivå. Om dette hadde vært på plass, tror Landbruksdirektoratet at ressursbruken ville gått betraktelig ned i forhold til i dag. Vi tror også kvaliteten på saksbehandlingen ville vært bedre. Uavhengig av dette, er det liten tvil om at regelverket er utfordrende å forstå.

4.1 Landbruksdirektoratet mener tre alternativer bør vurderes nærmere

Både evaluator og Landbruksdirektoratet har forsøkt å skissere en rekke alternative utforminger i forhold til i dag. Enhver endring i denne ordningen vil ha noen positive og negative effekter for jordbrukerne avhengig av produksjonsomfanget til jordbrukeren, hans lønn eller sykepengegrunnlag. Noen av de skisserte endringene vil virke svært forenkende, mens andre alternativ kun i noen grad vil forenkle ordningen. Valg av modell må være en avveining mellom forenklingssyn og effekter for ulike grupper av jordbruksforetak.

Tabell 6: Grov oversikt over hvilke effekter de ulike alternativene gir

Alternativ	Forenkling	Effekt for bonde/foretak	Bevilgningsbehov ov
Ingen fradrag, samme dagsats (kap. 2.5.1)	Stor forenkling. Ingen fradragsberegninger og lite dokumentasjonskrav	Ingen effekt for bonde uten lønnsinntekt eller ytelser. Økt tilskudd for bønder med lønnsinntekt og ytelser dersom foretaket har fått utbetalt mindre enn sin dagsats med dagens regler. Like mye i tilskudd dersom de har fått utbetalt sin maksimale dagsats i dag. Flere foretak vil få utbetalt tilskudd.	Økt. Har ikke tallgrunnlag for hvor mye*
Ingen fradrag, reduserte dagsatser (kap. 2.5.1)	Stor forenkling. Ingen fradragsberegninger og lite dokumentasjonskrav.	Redusert tilskudd for bønder uten lønnsinntekt og ytelser. Bønder med lønnsinntekt og ytelser vil kunne få både mer eller mindre enn i dag avhengig av hvor mye dagsatsen reduseres og hvor mye foretaket får trukket fra i dag. Bønder med lave «trekk» i dag har større sannsynlighet enn bønder med store trekk for å komme dårligere ut enn før.	Som i dag.
Basere tilskuddet på næringsinntekt fra jordbruket (kap. 2.5.3)	Stor forenkling. Kun behov for dokumentasjon av næringsinntekt	Tilskuddet vil variere med næringsinntekten, og er uavhengig av forventet avløsningsbehov hos foretakene.	Som i dag.
Tilskudd bare for de første 16 dagene. (Kap. 2.5.4)	Forenkling. Færre søknader om utbetaling å håndtere for forvaltningen.	Ingen konsekvenser de første 16 dagene av sykmeldingsperioden. Fra 17. dag vil det ikke lenger utbetales tilskudd. Da vil sykepengegrunnlaget avgjøre om man kommer dårligere eller like godt ut som i dag.	Mindre, gitt at dagsatsene holdes på dagens nivå.
Kjøpe sykeforsikring de første 16 dagene. (Kap.2.5.5)	Stor forenkling. Bøndene må søke om sykepenger hos NAV.	Det vil ikke bli utbetalt tilskudd. De som i dag har mottatt tilskudd etter at ytelser og lønn er trukket fra vil komme dårligere ut enn i dag.	Avhenger av kostnad for kollektiv forsikring.

Overføre midlene til Landbruksvikarordningen (kap. 2.5.6)	Stor forenkling. Ingen søknadsbehandling, men merarbeid med landbruksvikarordningen	Bønder vil ikke få refundert utgifter. Avløserkostnaden kan reguleres.	Lik som i dag
Beregne fradrag fra foretakets dagsats (kap. 3.1)	Noe forenklende. Ordningen blir lettere å forstå.	Foretak med høyeste dagsats vil ikke bli berørt (65 prosent av søkerne). Foretak med dagsats på henholdsvis 1240, 990, 740 og 510 kroner vil kunne få mindre enn i dag dersom de mottar lønn eller ytelser.	Mindre enn i dag. Dagsatsene kan økes som følge av redusert bevilgningsbehov.
Lik dagsats for alle foretak, med fradrag (kap. 3.2)	Noe forenklende.	Alle foretak kan potensielt få like mye i tilskudd. Dette avhenger av den dokumenterte avløserkostnaden.	Økt bevilgningsbehov.
Fjerne fradrag og redusere dagsatsene fra dag 17 (kap.3.3)	Stor forenkling. Ingen fradragsberegninger og lite dokumentasjonskrav.	Bønder med lønnsinntekt og ytelser de første 16 dagene vil få mer tilskudd enn i dag i denne perioden. Bønder uten ytelser vil få like mye. Fra dag 17 vil effekten avhenge av om reduksjonen i dagsatsene er mer eller mindre enn hva vedkommende bonde får trukket fra som følge av lønn eller ytelser i dag. Bønder med høy lønn og ytelser vil komme bedre ut enn bønder med lav lønn og små ytelser.	Samme som i dag, gitt at dagsatsene fra dag 17 reduseres.

*Landbruksdirektoratet har ikke tallgrunnlag for å kunne beregne endringer i bevilgningsbehov. Vi kan imidlertid manuelt gå gjennom et utvalg av papirsøknadene/vedtakene og anta at dette er et representativt utvalg. Dette har det ikke vært tid til innenfor tidsrammen for denne utredningen.

Landbruksdirektoratet vil fremheve tre alternativer som bedre enn de andre.

1. Beregne fradrag fra foretakets dagsats

Alternativet vil ikke gi noen stor forenklingsgevinst. Fradragsberegningene beholdes og søkerens dokumentasjonskrav vil være det samme som i dag. Det vil imidlertid være en pedagogisk forenkling ved at det blir lettere å forstå hvordan tilskuddet beregnes.

Denne løsningen gir større prioritet til heltidsbonden enn dagens ordning. I dag blir bønder med lite produksjonsomfang positivt forskjellsbehandlet, i den forstand at de kan motta mye mer i lønn og ytelser enn bønder med stort produksjonsomfang før det «trekkes i tilskuddet». Landbruksdirektoratet stiller spørsmål ved dette. Foretakets tildelte dagsats er tilpasset antatt avløserkostnad ved sykdom. Vi finner det derfor noe underlig at foretak med stor produksjon sjelden eller aldri mottar sin maksimale dagsats, mens foretak med lite produksjonsomfang kan motta relativt mye i lønn og ytelser og samtidig får utbetalt sin maksimale dagsats.

Løsningen vil i utgangspunktet føre til et lavere bevilgningsbehov, og disse midlene kan eventuelt brukes til å øke dagsatsene. Forslaget innebærer at bønder med lite produksjonsomfang vil få mindre i tilskudd enn i dag.

2. Fjerne fradragene og redusere dagsatsene fra dag 17

Å fjerne fradragene vil være svært forenklende. Forvaltningen trenger ikke lenger beregne hvor mye det skal gjøres fradrag for. Søkerne trenger ikke legge ved annen dokumentasjon enn hvilke utgifter de har hatt til avløsning og sykmelding. Isolert sett vil imidlertid dette øke bevilgningsbehovet betraktelig. Vi legger derfor til grunn at det er nødvendig å redusere dagsatsene for at bevilgningsbehovet ikke skal øke.

90 % av mottakerne av dette tilskuddet trenger avløsning pga. sykdom. Som selvstendig næringsdrivende får man ikke sykepenger før dag 17. En lik reduksjon i dagsatsene vil derfor gå utover flertallet av bønder de første 16 dagene av sykmeldingsperioden. Ved å først redusere dagsatsene fra dag 17, vil man kunne motvirke denne effekten.

Fra dag 17 mottar alle ytelser. Selv om man reduserer dagsatsen fra denne dagen, er det ikke sikkert at bøndene vil få mindre i tilskudd enn i dag. Dette avhenger av om reduksjonen i dagsatsen er mer eller mindre enn hva det gjøres fradrag for med dagens regler.

3. Beholde dagens ordning, men med enkelte endringer

Samtlige alternativer som er skissert i evalueringen og av Landbruksdirektoratet har enkelte negative effekter. Et alternativ er å iverksette mindre endringer innenfor dagens ordning. Etter vår vurdering vil ordningen bli bedre om man iverksetter følgende endringer:

- a. Fjerne kravet til næringsinntekt på minimum $\frac{1}{2}$ G, og i stedet sette krav om produksjonsomfang for å være berettiget tilskudd. Etter vår mening er det produksjonsomfang, og ikke næringsinntekt som avgjør avløsningsbehovet for et foretak ved sykdom.
- b. Sentrere saksbehandlingen til færre kommuner enn i dag, dersom kommunereformen viser seg å ikke bli omfattende. Landbruksdirektoratet mener dette vil gi en bedre og mer effektiv forvaltning.
- c. Ta ut inntekter fra styreverk, møtegodtgjørelser etc. fra grunnlaget for å beregne dagsats. Dette vil forenkle ordningen noe.
- d. Gi søker og saksbehandler tilgang til et søknads- og saksbehandlingssystem. Om dette hadde vært på plass, tror Landbruksdirektoratet at ressursbruken ville gått betraktelig ned i forhold til i dag. Vi tror også kvaliteten på saksbehandlingen ville vært bedre.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

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

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

POSTADRESSE:
Postboks 1104, 9504 Alta

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

TELEFON: 78 45 70 20
TELEFAKS: 78 45 70 49
E-POST: alta.post@landbruksdirektoratet.no

www.landbruksdirektoratet.no