



Fylkesmannen i Oslo og Viken

Rett tilskudd til rett tid

Resultater fra spørreundersøkelse om kommunens utfordringer
i forvaltningen av produksjonstilskudd i landbruket



Rapport nr.1/2019
Landbruksavdelingen

Forord

Fylkesmannen i Oslo og Viken har gjennomført en spørreundersøkelse for kommunene om utfordringer med forvaltning av produksjonstilskuddsordningen.

Undersøkelsen er gjort på vegne av Landbruksdirektoratet som har gitt Fylkesmannsembetenes landbruksavdelinger en bestilling¹ om å kartlegge og utrede hva som er de største utfordringene i eget fylke når det gjelder riktig utbetaling av tilskudd, likebehandling og kompetanse. I bestillingen står det at det skal minst utføres en slik kartlegging og utredning hvert 2. år, og det er de områdene hvor man forventer å finne de største utfordringene som skal prioriteres.

Vi valgte å begrense undersøkelsen til kun å gjelde produksjonstilskudd (PT) denne gangen. Bakgrunnen for valget er en erkjennelse av at PT har et komplekst regelverk hvor det kreves mye skjønnsutøvelse i saksbehandlingen hos kommunene. Dette kan være utfordrende i en travel kommunal hverdag, hvor tid og ressurser er et knapt gode. Dessuten er ordningen den desidert største tilskuddsordningen landbruksektoren forvalter. Konsekvensene av feil saksbehandling og lang saksbehandlingstid er derfor store. Vesentlig for undersøkelsen er at vi gjør en evaluering i etterkant. Alle funn, dvs. forbedringsområder, vil vi bruke til å spisse vår veiledning og kontroll av kommunene fremover. Vi tror dette vil bidra til økt likebehandling, saklighet og forutsigbarhet i kommunens saksbehandling, og ikke minst bidra til å forebygge usaklig forskjellsbehandling mellom tilskuddssøkere.

Vi har anvendt både kvantitativ og kvalitativ metode for å få konkrete tall og for å få et bredt overblikk over utfordringer og behov. Vi har på noen områder bedt respondentene om å skrive ned sine svar for å få mer utdypende informasjon.

Hensikten med denne undersøkelsen er å forbedre vår veiledning, saksbehandling og kontroll av kommunene i fremtiden. Målet er at undersøkelsen vil gi økt likebehandling, saklighet og forutsigbarhet i kommunens saksbehandling. Tusen takk til alle som deltok i undersøkelsen.

Moss, 10.09.2019

Nina Saxrud Glomsrud
Landbruksdirektør
Fylkesmannen i Oslo og Viken

¹ Se saksbehandlerrundskriv 19/4 for søknadsomgangene for produksjonstilskudd og avløsertilskudd 2019 pkt. 2.1

Innhold

Forord.....	2
Bakgrunn.....	4
Sammendrag.....	5
Del 1 Forvaltes produksjonstilskuddet i tråd med gjeldende regelverk?.....	7
Del 2 Foretakskontroller og risikovurderinger	15
Del 3 Har kommunene god nok kompetanse på tilhørende fagsystemer?.....	17
Del 4 Kommunens kompetanse på forvaltningsloven.....	19
Del 5 Fylkesmannens veiledning og kontrollarbeid som arena for læring	25
Avslutning	27

Bakgrunn

Vi sendte spørreundersøkelsen til alle ansatte i den kommunale landbruksforvaltningen i Østfold, Akershus, Oslo og Buskerud som Fylkesmannen i Oslo og Viken har ansvaret for. Vi hadde ikke fullstendig oversikt over hvem og hvor mange som jobbet med fagområdet produksjonstilskudd (PT) i vår region. Derfor sendte vi undersøkelsen ut til alle ansatte som jobber med landbruk i kommunene. I forordet til undersøkelsen ba vi om at kun de som jobbet med PT skulle svare.

Undersøkelsen ble gjennomført i august 2019 og 51 personer svarte. Etter vårt anslag er det en høy svarprosent i forhold til antall ansatte som jobber med PT-ordningen.

Undersøkelsen er laget av saksbehandlere for PT-ordningen hos Fylkesmannens landbruksavdeling med bistand fra kolleger.

Spørsmålene i undersøkelsen (et utvalg) er gjengitt i opprinnelig rekkefølge i rapporten, og vi har lagt inn kommentarer til resultatene underveis.

Sammendrag

Vi har i undersøkelsen hatt som mål å kartlegge utfordringer med å forvalte produksjonstilskudd på kommunalt nivå. Undersøkelsen er viktig fordi kommunen er vedtaksmyndighet for denne ordningen. Det er store pengesummer som blir betalt ut i hver søknadsomgang. Videre er regelverket omfattende og til tider komplisert. Regelverket åpner dessuten opp for utstrakt bruk av skjønn i saksbehandlingen. Samlet sett betyr det at det er et stort ansvar som hviler på den enkelte saksbehandler. Ordningens legitimitet hviler, som for alle andre statlige støtteordninger, på korrekt forvaltning.

Vårt hovedinntrykk er at saksbehandlerne i kommunene i stor grad har nødvendig kompetanse til å løse oppgavene innenfor PT-ordningen. Videre er vårt inntrykk at de er trygge på forvaltningsloven og er fornøyd med fagsystemet estil-PT. De er i hovedsak tilfreds med Fylkesmannens veiledning og opplæringskanaler, men her er det flere forbedringspunkter. Dialogen mellom kommunene og Fylkesmannen blir oppfattet som god, og Fylkesmannen oppleves som tilgjengelig for kommunene.

Her har vi oppsummert viktige funn som viser kommunenes utfordringer med forvaltningen av produksjonstilskudd:

- Mange respondenter er usikre på om de kjenner regelverk ved ulovlig driftsfelleskap godt nok
- Mange respondenter opplever at deres kontor ikke har nok ressurser til å ta tak i saker som handler om ulovlig driftsfelleskap
- Mange respondenter opplever fagsystemet Lreg som utdatert og tungvint, og at det er få å spørre om hjelp hos Fylkesmannen om bruk av systemet.
- Mange respondenter opplever at de ikke har god nok tilgang på jurist/juridisk kompetanse i arbeidet med saksbehandling og klagebehandling
- Mange respondenter ønsker at det blir brukt eksempel-saker på fagsamlinger som læring. Det blir ofte for mye av generell gjennomgang av regelverk.
- En del svarer at de ikke nok om hvordan de skal gå frem ved brudd på dyrevelferdsregelverket.

Fylkesmannen vil arbeide med disse forbedringspunktene fremover i våre veilednings- og opplæringskanaler ut mot kommunene.

Tittel : Rett tilskudd til rett tid - Resultater fra spørreundersøkelse om kommunens utfordringer i forvaltningen av produksjonstilskudd i landbruket

Dato : 09.09.2019

Forfattere : Daniel Giske og Ellen Marie Forsberg
Landbruksavdelingen
Fylkesmannen i Oslo og Viken

Rapportnummer : 1/2019

Emneord : Produksjonstilskudd, brukerundersøkelse, tilskuddsforvaltning

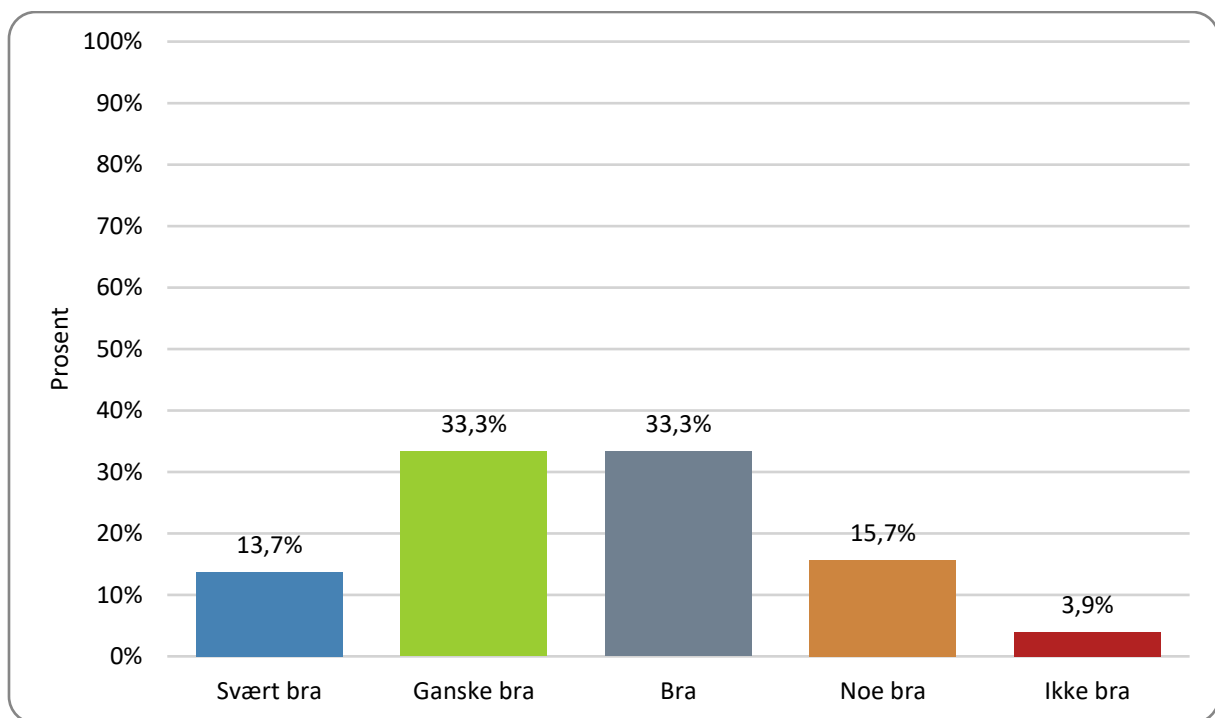
Utgiver : Fylkesmannen i Oslo og Viken

Antall sider : 27

Ansv. sign : Nina Saxrud Glomsrud

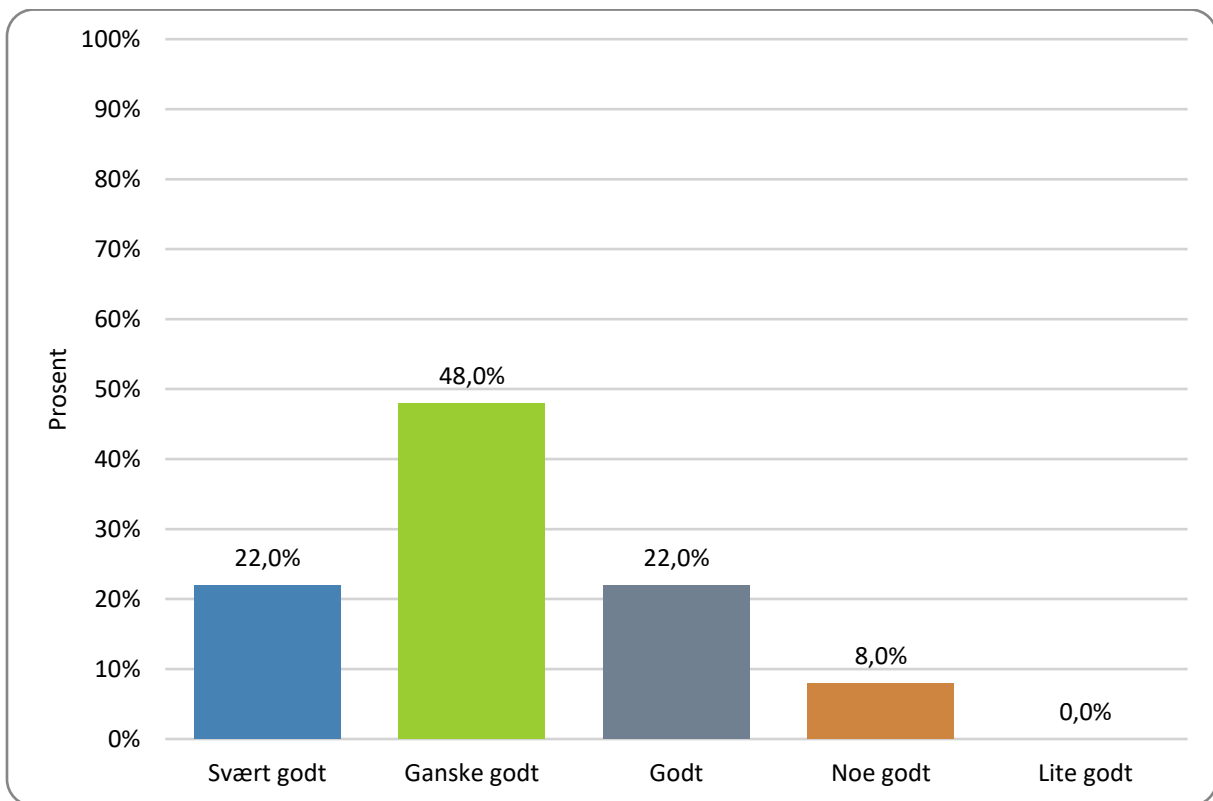
Del 1 Forvaltes produksjonstilskuddet i tråd med gjeldende regelverk?

Hvordan vurderer du ressursituasjonen på din arbeidsplass med saksbehandling og kontroll av produksjons- og avløsertilskudd?



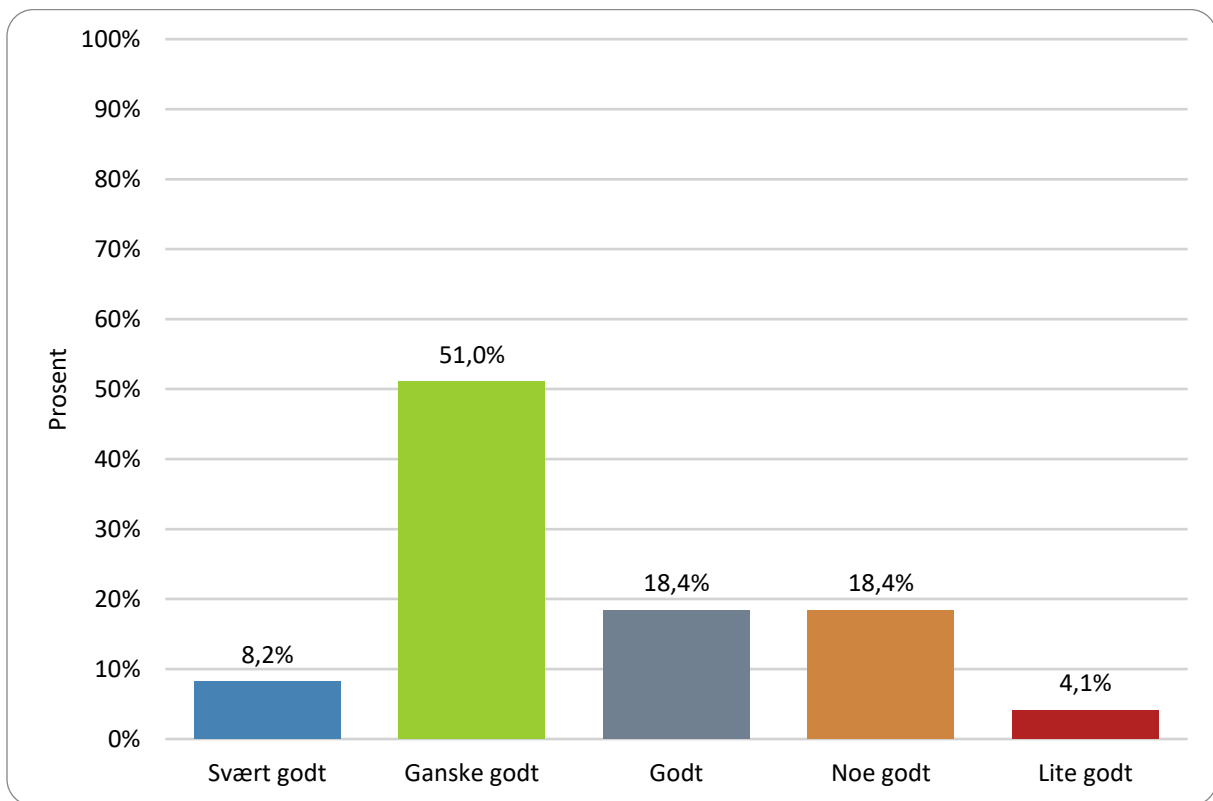
80% av respondentene svarer at ressursituasjonen er bra eller bedre.

Hvor godt kjenner du reglene for avkorting ved feilopplysninger?



92% prosent svarer at de kjenner regelverket om avkorting ved feilopplysninger 'Godt' eller bedre. Nesten halvparten har svart 'Ganske godt'.

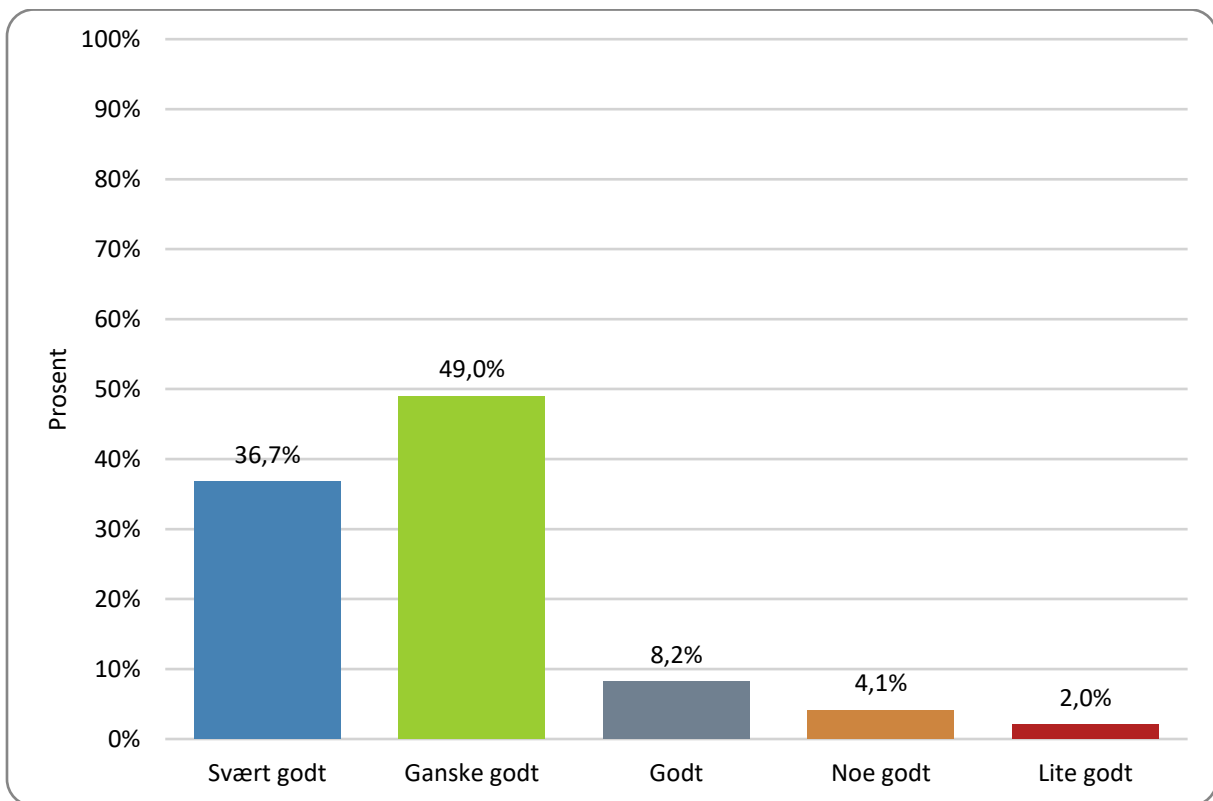
Hvor godt kjenner du reglene for avkorting ved brudd på dyrevelferdsregelverk?



22,5% svarer at de enten kan noe eller lite om regelverk om avkorting ved brudd på dyrevelferdsregelverket.

Årsaken til usikkerheten på dette området i regelverket kan ha sammenheng med at det er relativt få saker pr år. Noen kontorer har erfaring med å håndtere dyrevelferdsaker, andre ikke. Vår vurdering er at det må arbeides med kompetanseheving på området.

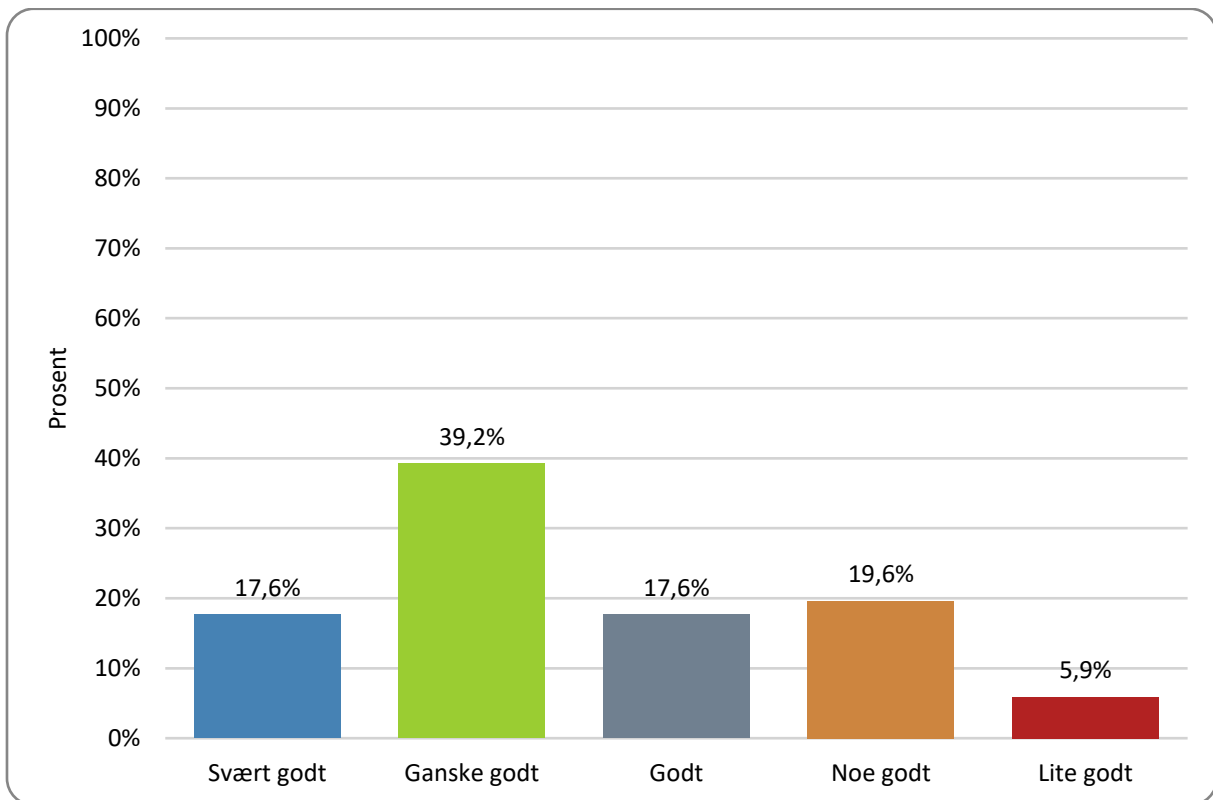
Hvor godt kjenner du reglene for avkorting ved manglende eller mangelfull gjødselplan?



Ca. 94 % svarer at de kjenner regelverket ved avkorting ved manglende eller mangelfull gjødselplan godt eller bedre.

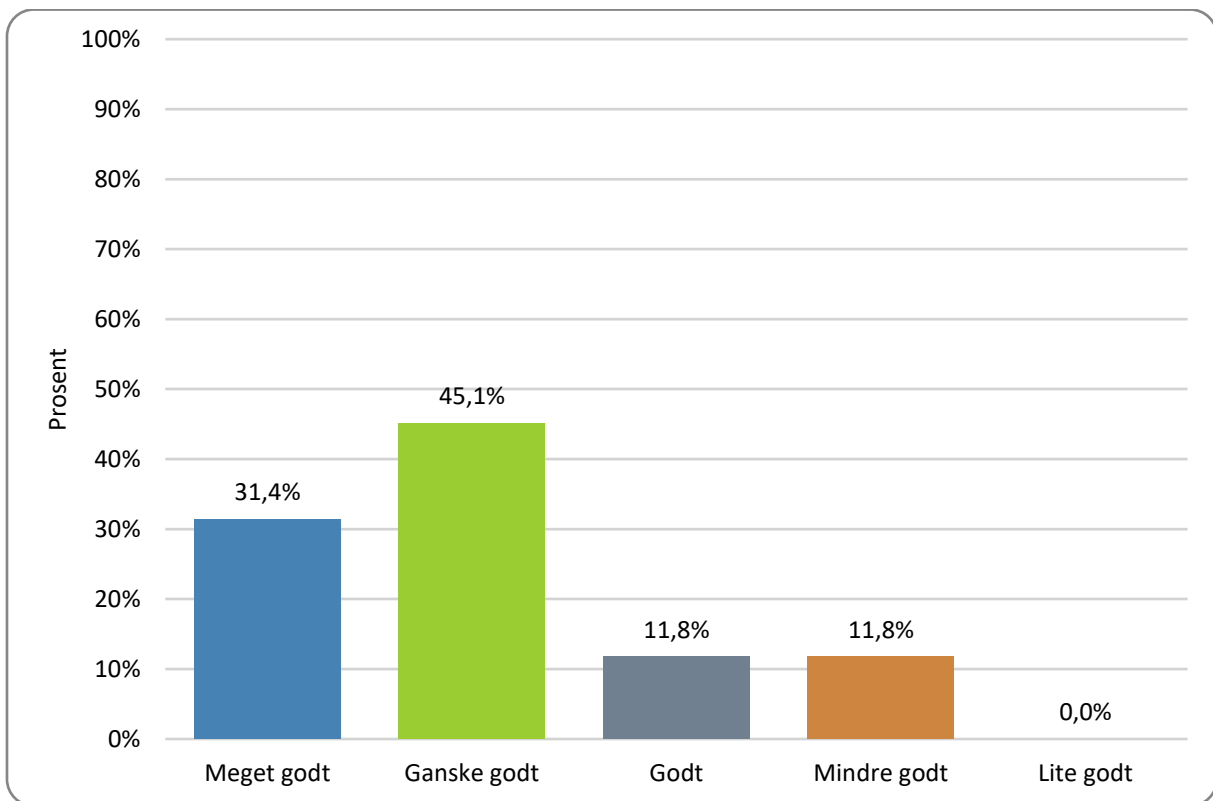
Svarfordelingen her tyder på at det er god kompetanse i kommunene på denne delen av regelverket.

Hvor godt kjenner du reglene for avkorting ved brudd på annet regelverk? For eksempel fysiske inngrep i vassdrag / kulturlandskap, kulturminneloven og nydyrkingsforskriften.



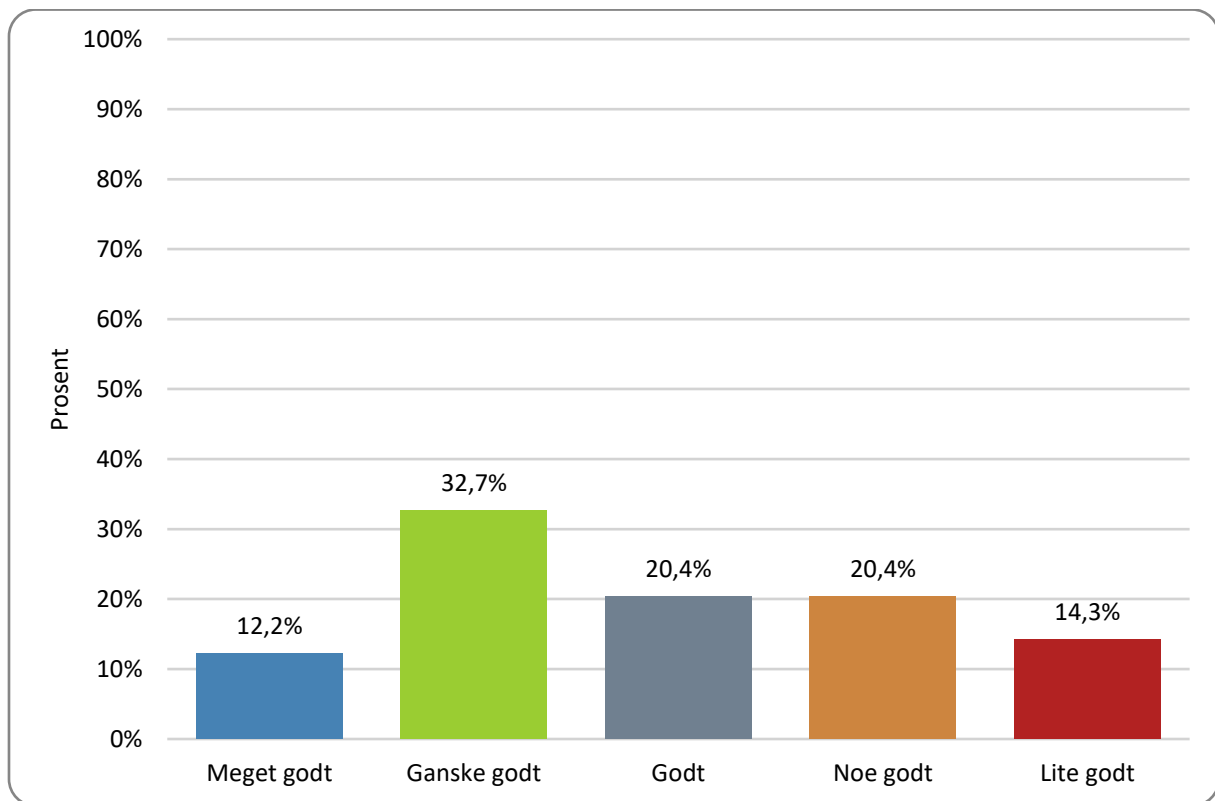
Ca. 57 % svarer at de kjenner regelverket for avkorting ved brudd på annet regelverk ganske godt eller bedre. Her er fordelingen av svarene spredt, og kan tyde på at det er behov for kompetanseheving.

Hvor godt kjenner du til reglene for å vurdere krav til vanlig jordbruksproduksjon?



88 % svarer at de kjenner til reglene for å vurdere krav til vanlig jordbruksproduksjon 'Godt' eller bedre.

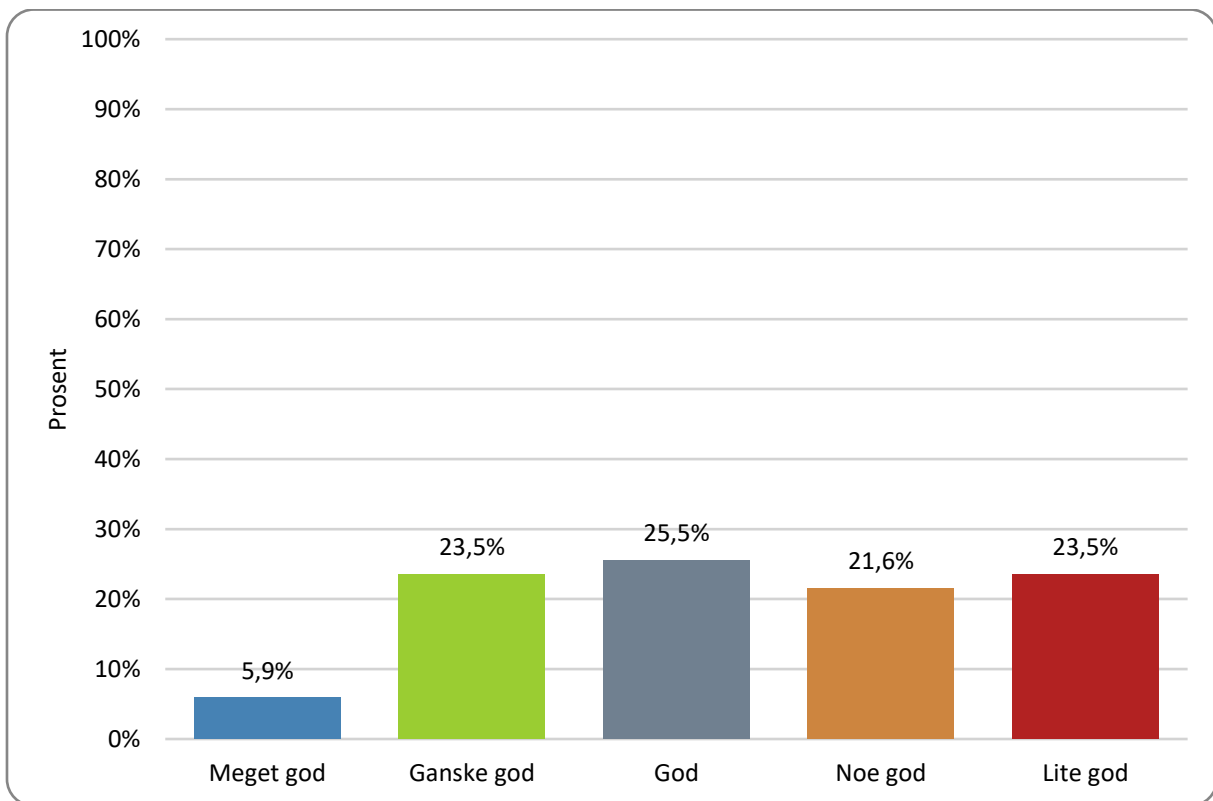
Hvor godt kjenner du regelverket om driftsfelleskap?



Over en tredjedel svarer at de har lite kjennskap ('Noe godt' 20,4% og 'Lite godt' 14,3%) til regelverket om driftsfelleskap.

Driftsfelleskaps-saker er den mest omfattende og krevende delen av regelverket og samtidig området hvor det er størst risiko for feilutbetaling. Konsekvensen av et ulovlig driftssamarbeid er store. Dette er et viktig funn. Her er det stort behov for kompetanseheving.

Vurder ditt kontors kapasitet til å arbeide med saker som handler om ulovlig driftsfelleskap?



Over 40% svarer at de har noe god eller lite god kapasitet til å arbeide med saker som handler om ulovlig driftsfelleskap.

Driftsfelleskapsaker kan være krevende å avdekke ved stedlig kontroll.

Å jobbe med driftsfelleskaps-saker krever mye tid og ressurser, og krever spesialisert kompetanse innenfor jus og regnskap. Her bør man søke etter nye og bedre løsninger enn det vi har i dag.

Del 2 Foretakskontroller og risikovurderinger

De neste fire spørsmålene handler om foretakskontroller og risikovurderinger. Her kunne respondentene svare fritt og eventuelt utdypende.

1. Beskriv hvilke risikovurderinger dere gjør før utplukk av foretak til kontroll ved sist søknadsomgang?

Svarene viser at fleste gjør gode risikovurderinger før kontroll.

2. Hvordan dokumenterer dere risikovurderingene?

Tilbakemeldingene viser at de fleste har gode rutiner for å dokumentere risikovurderinger.

3. Beskriv eventuelle utfordringer ved gjennomføring av foretakskontroller.

Her var det ulike svar og vi gjentar de viktigste, oppsummert:

- «Kontrollene er tidkrevende. Å kontrollere foretak med mange eiendommer og mange forskjellige produksjoner krever mye ressurser og til»
- «Utfordrende at vi er mange kontorer er underbemannet, og det tar tid å rekke over det antall kontroller vi må gjøre»
- «Sjelden kontorene får tips ved mistanke om avvik»
- «Det er ikke alltid kommunen får adgang på eiendommen til de som skal kontrolleres. For eksempel har enkelte opplevd at de ikke får slippe inn i grisehus dersom de ikke kan dokumentere at man er vaksinert mot MRSA»
- «Vrient å se hva som er dyrket i vekstsesongen når kontrollen foregår i november. Mange ønsker derfor at arealkontroller bør gjøres i vekstsesongen»
- «Å telle dyr kan være vrient når besetningen er stor»
- «Når søknadsfristen er 15 oktober, og mulighet for endringer fram til 29. oktober kan det være snø på arealene før vi har muligheter for å kontrollere. Erfaringsmessig er det arealene det er mest avvik på og derfor viktig å kontrollere for å hindre feilutbetalinger. Dette er umulig når snøen har lagt seg. Det betyr at det er større sjanse for at det utbetales feil jf. realiteten»

- «Nært forhold til mange bønder etterhvert som man har jobbet noen år på feltet».
- «Vanskelig å avgjøre om det er ulovlig driftsfelleskap eller ikke. Enkelte foretak har store og komplekse sammensetninger, flere bedrifter/virksomheter under samme org.nr.»

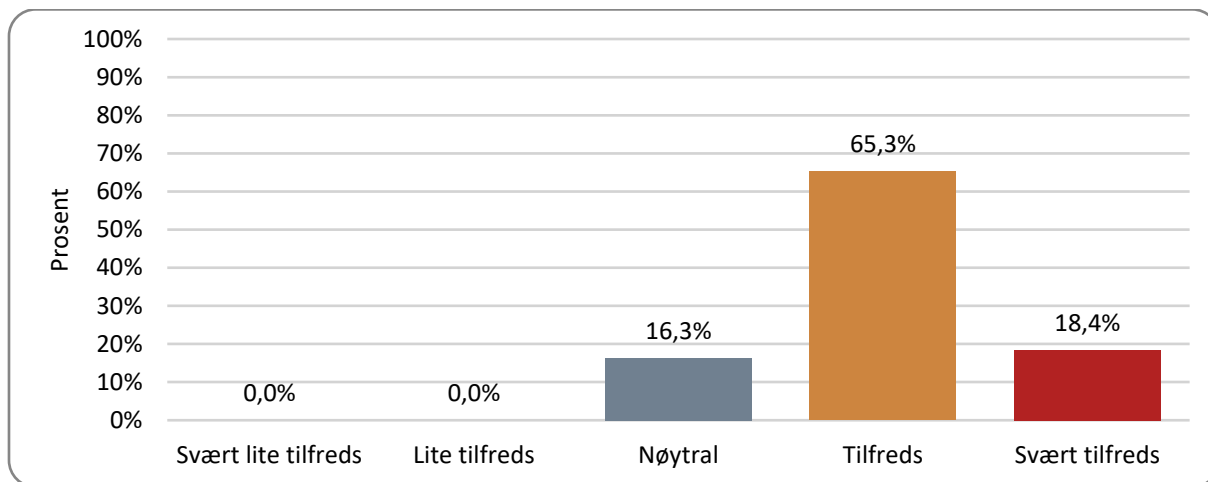
4. Beskriv hvordan dere følger opp avvik avdekket i kontrollene.

Her har vi fått mange like svar som vi har kategorisert og oppsummert:

- De fleste svarer at ved avvik ble avkortning vurdert
- Mange hadde rutiner for å varsle søker med mulighet til å kommentere avvik
- Det gis frister for å rette opp avvik
- Noen har rutine for å varsle Mattilsynet ved mistanke om brudd på dyrevelferdsregelverket.
- Ved kontroll av førstegangssøker prioriteres veiledning fremfor avkortning hos noen landbrukskontorer

Del 3 Har kommunene god nok kompetanse på tilhørende fagsystemer?

Hvor tilfreds er du med fagsystemet eStil-PT?

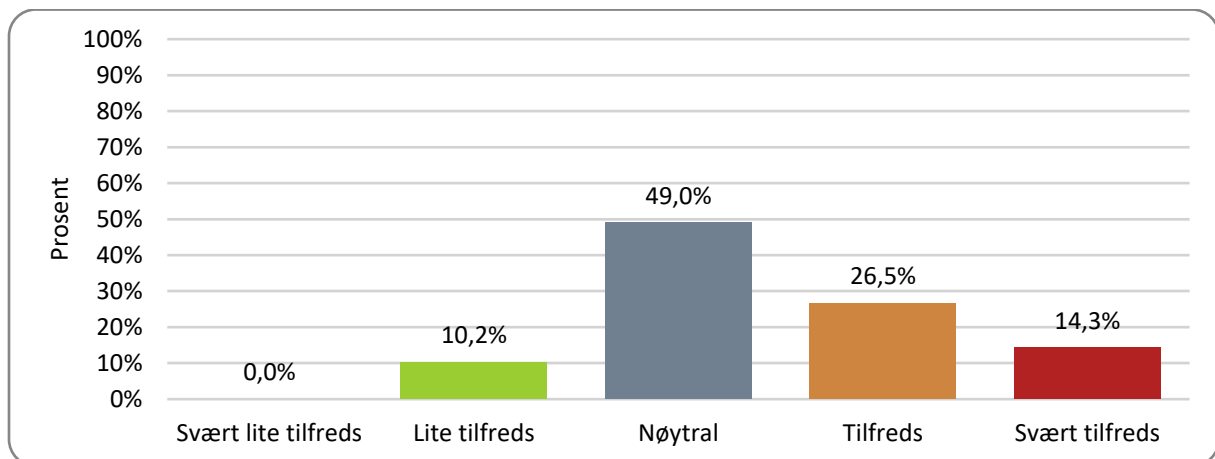


83% av respondentene er tilfreds eller bedre med fagsystemet eStil-PT.

Respondenten ble i denne delen bedt om å utdype sine svar og de er oppsummert:

- De fleste beskriver eStil-PT som brukervennlig, intuitivt og et godt hjelpemiddel i behandlingen av PT søknader
- Noen savner kartfunksjonalitet og enklere oppslag mot andre fagsystemer
- eStil-PT kunne med fordel hatt flere rapporter som var enklere å hente ut

Hvor tilfreds er du med fagsystemet Lreg?



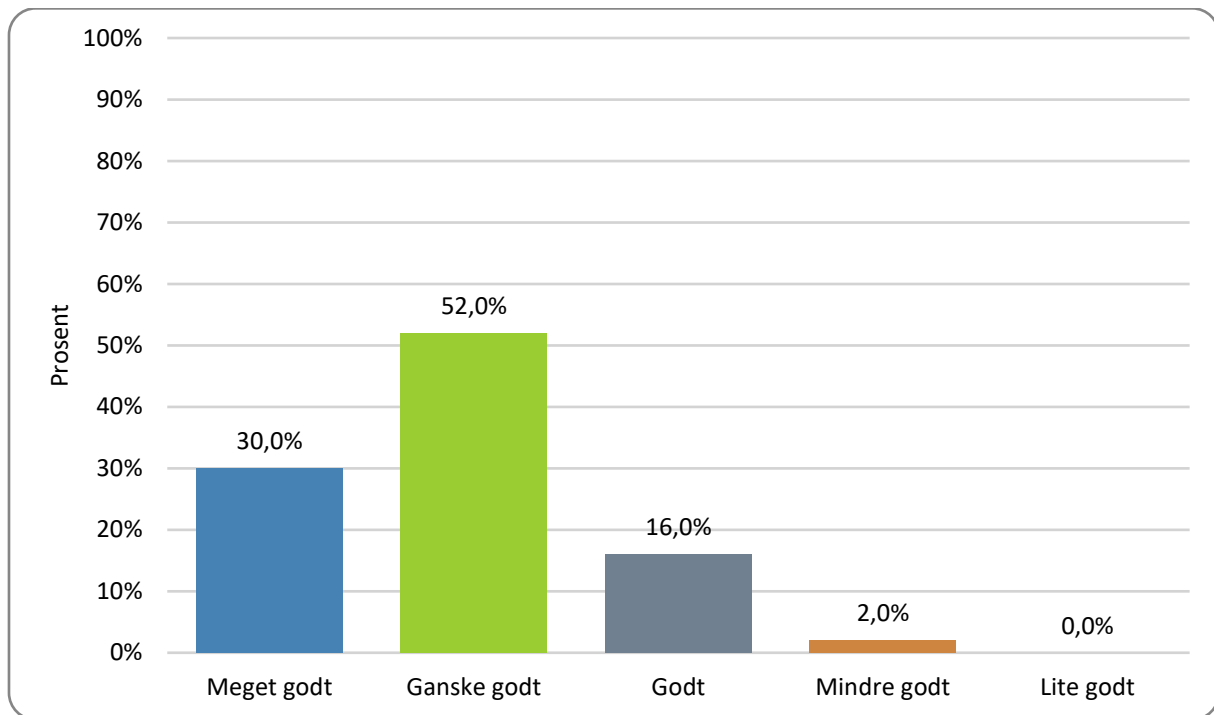
Over halvparten av respondentene er nøytrale eller lite tilfreds med fagsystemet.

Respondenten ble i denne delen også bedt om å utdype sine svar:

- Mange beskriver Lreg som et utdatert fagsystem som er tungvint å bruke og lite selvforklarende.
- Noen etterlyser også mer kompetanse hos Fylkesmannen på dette fagsystemet.

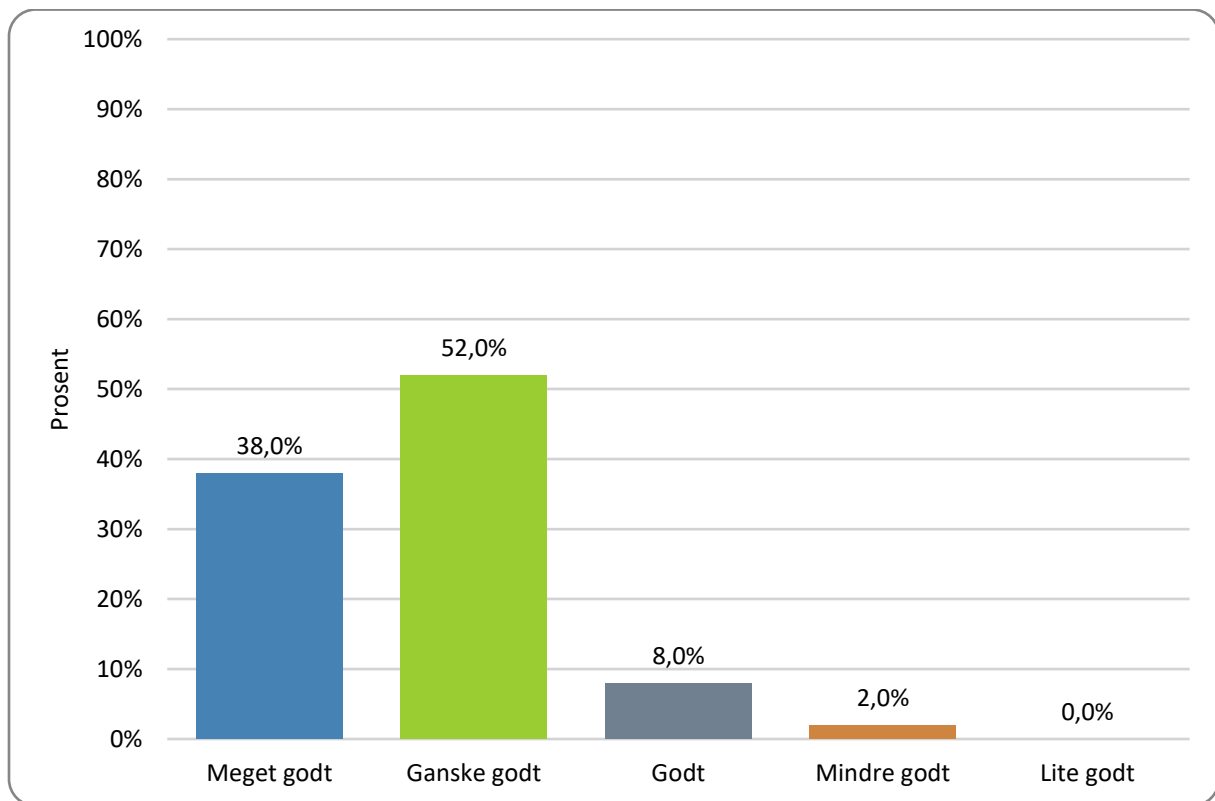
Del 4 Kommunens kompetanse på forvaltningsloven

Hvor godt kjenner du til reglene om veiledningsplikt - § 11?



De aller fleste svarer at de kjenner godt til veiledningsplikten.

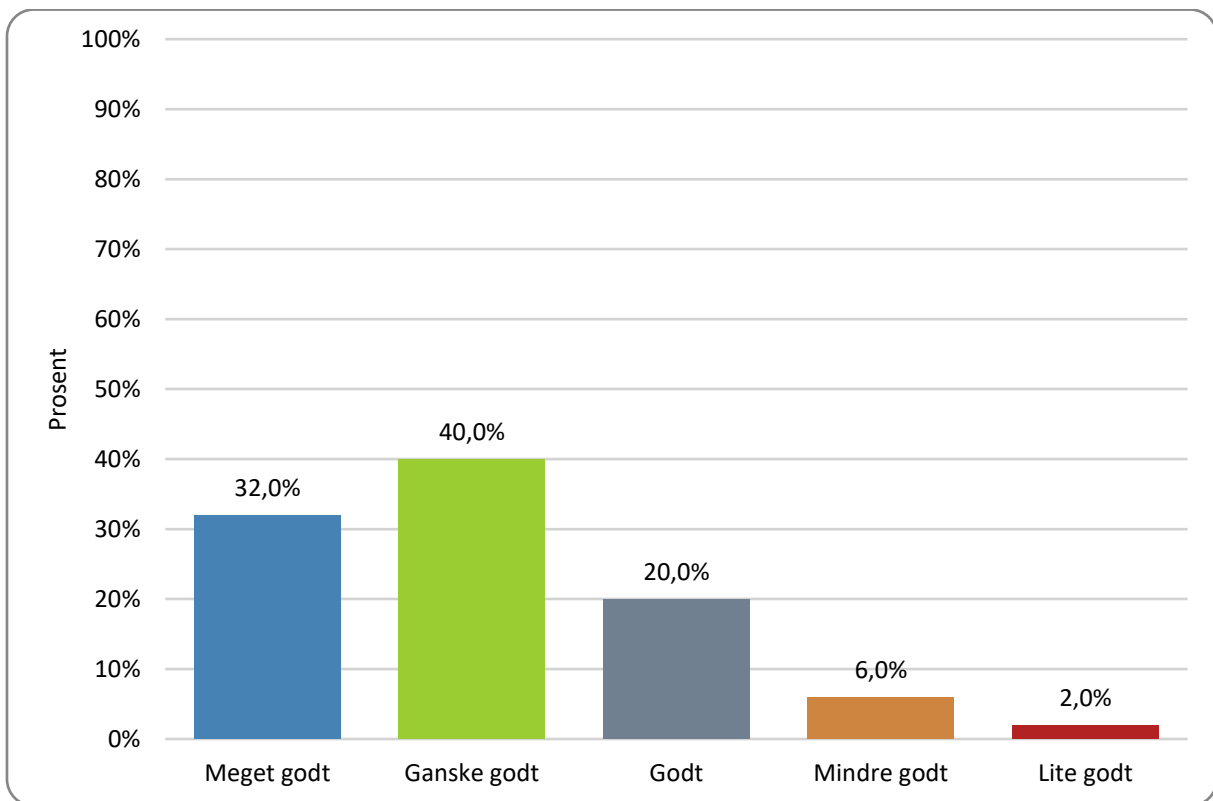
Hvor godt kjenner du til reglene om habilitet i saksbehandlingen, §§ 6-10?



De aller fleste svarer at de har meget god kunnskap om hvordan de skal håndtere habilitet i saksbehandlingen.

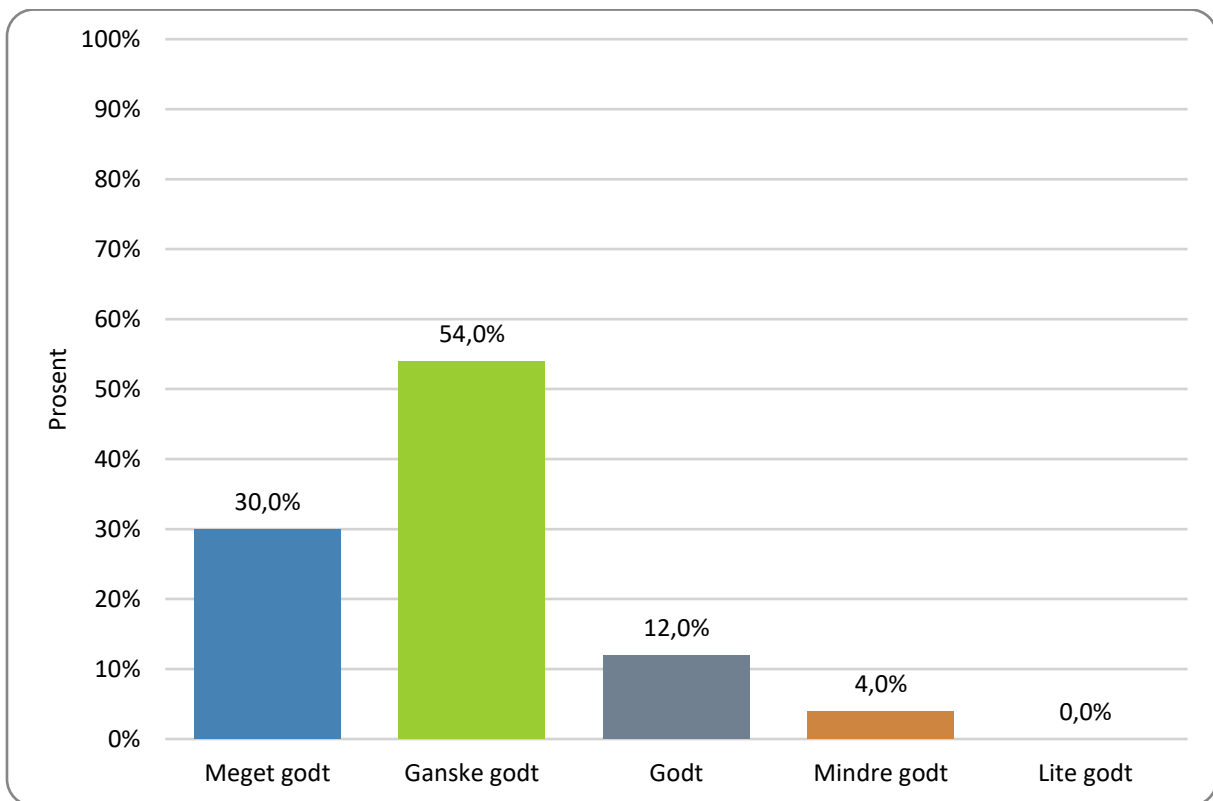
Det er tydelig at mange på landbrukskontorene har et bevisst forhold til spørsmål om habilitet, da mange selv er næringsutøvere i jordbruket og søker om produksjonstilskudd.

Hvor godt kjenner du til reglene om varsling av partene før vedtak fattes - § 16?



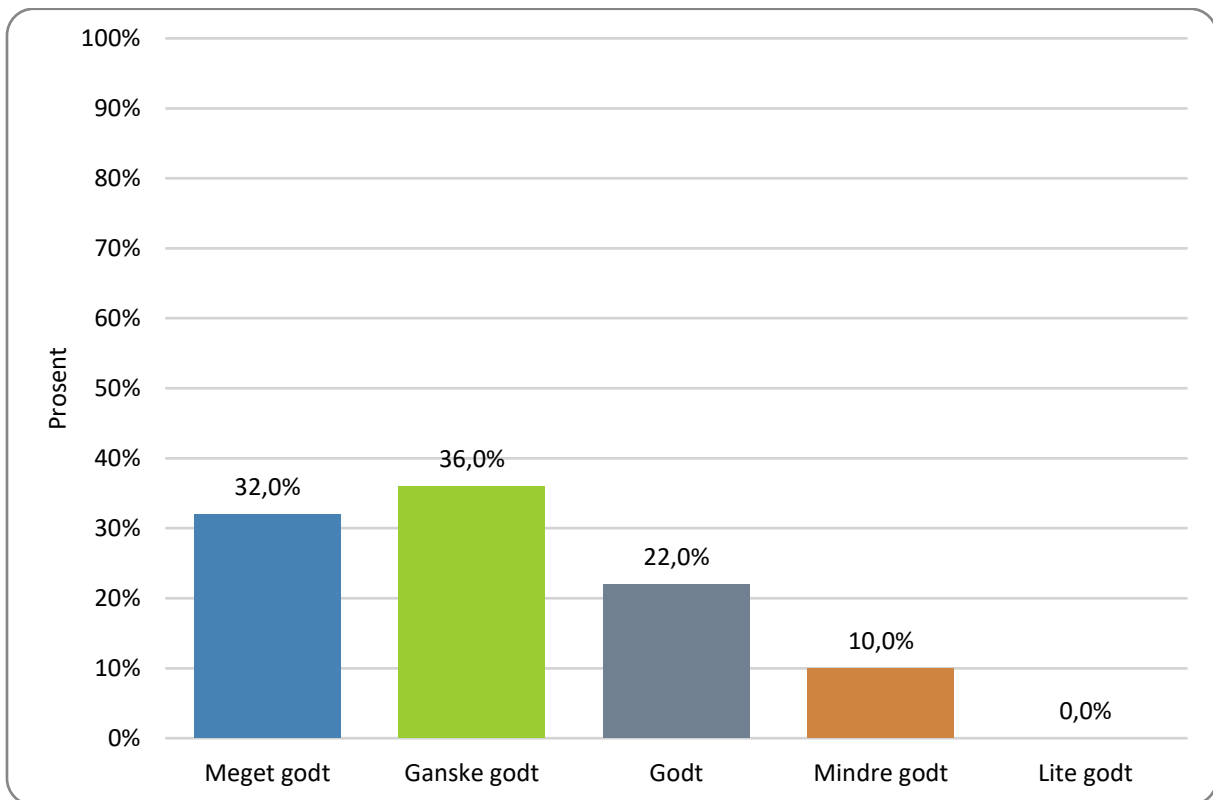
Over 70% er godt kjent med reglene om varsling av partene før vedtak treffes.

Hvor godt kjenner du til reglene om begrunnelse for vedtaket - § 24 og § 25?



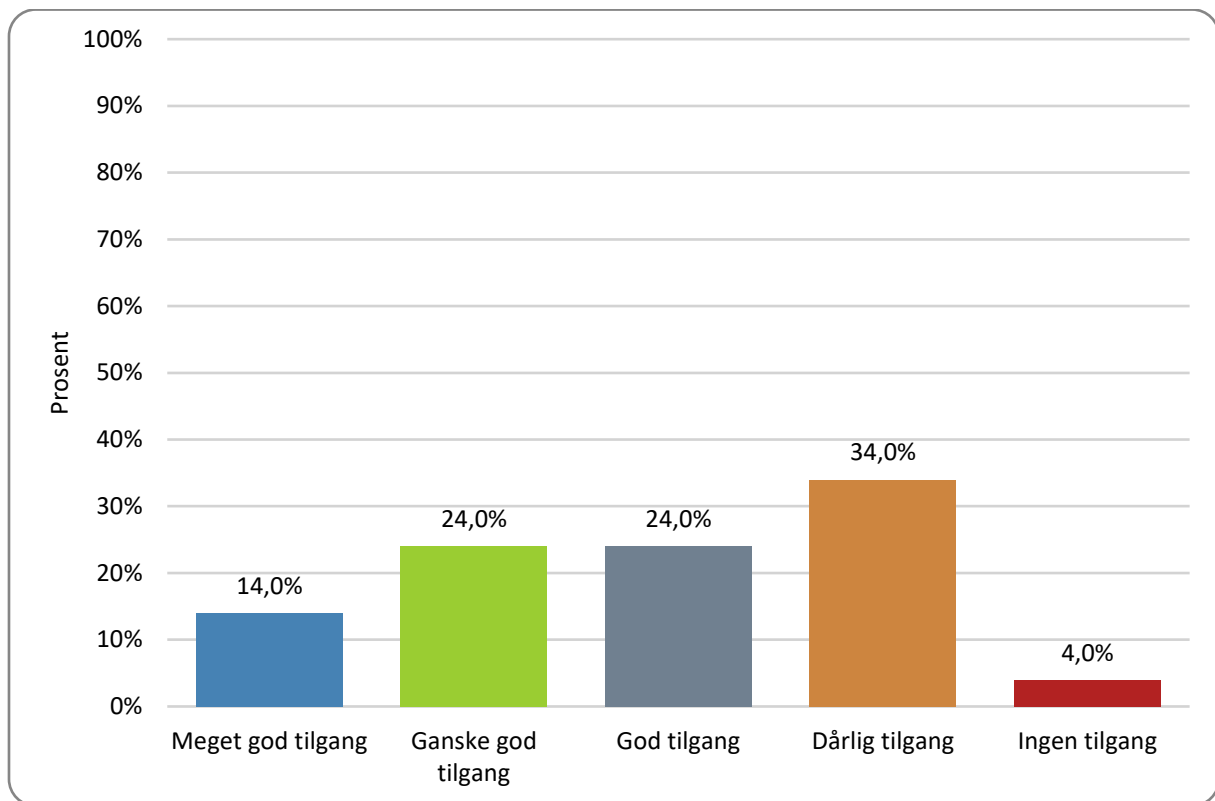
Over 80 % kjenner til reglene om begrunnelse for vedtaket.

Hvor godt kjenner du til reglene for kommunens behandling av klagen - § 33 (forberede og oversende saken)?



Over 60 % kjenner til reglene for kommunens behandling av klagen.

I hvilken grad har du tilgang på juridisk kompetanse i saksbehandlingen?

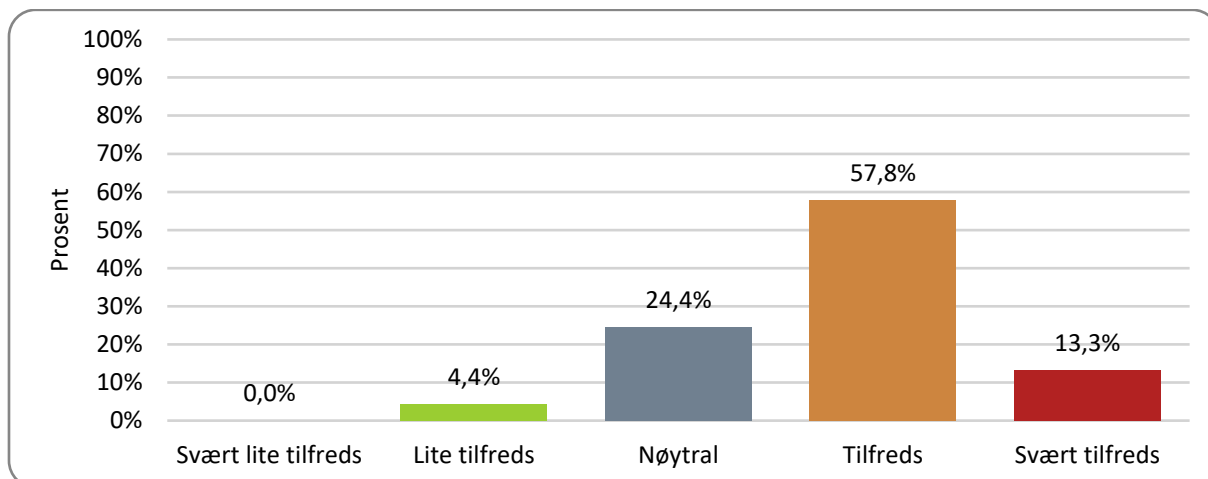


38% svarer at de har dårlig eller ingen tilgang på juridisk kompetanse i saksbehandlingen.

Det er en risiko i saksbehandlingen at mange opplever å ikke ha tilgang på jurist. PT- regelverket er omfattende og krever utstrakt bruk av skjønn. Ofte handler sakene om store utbetalinger for bøndene. God tilgang på juridisk kompetanse bidrar til å ivareta søkers rettsikkerhet. At for eksempel klagesaker er korrekt håndtert, er viktig for forvaltningen. Det må løftes frem i kommunene at også dette området har behov for juridisk kompetanse i saksbehandlingen.

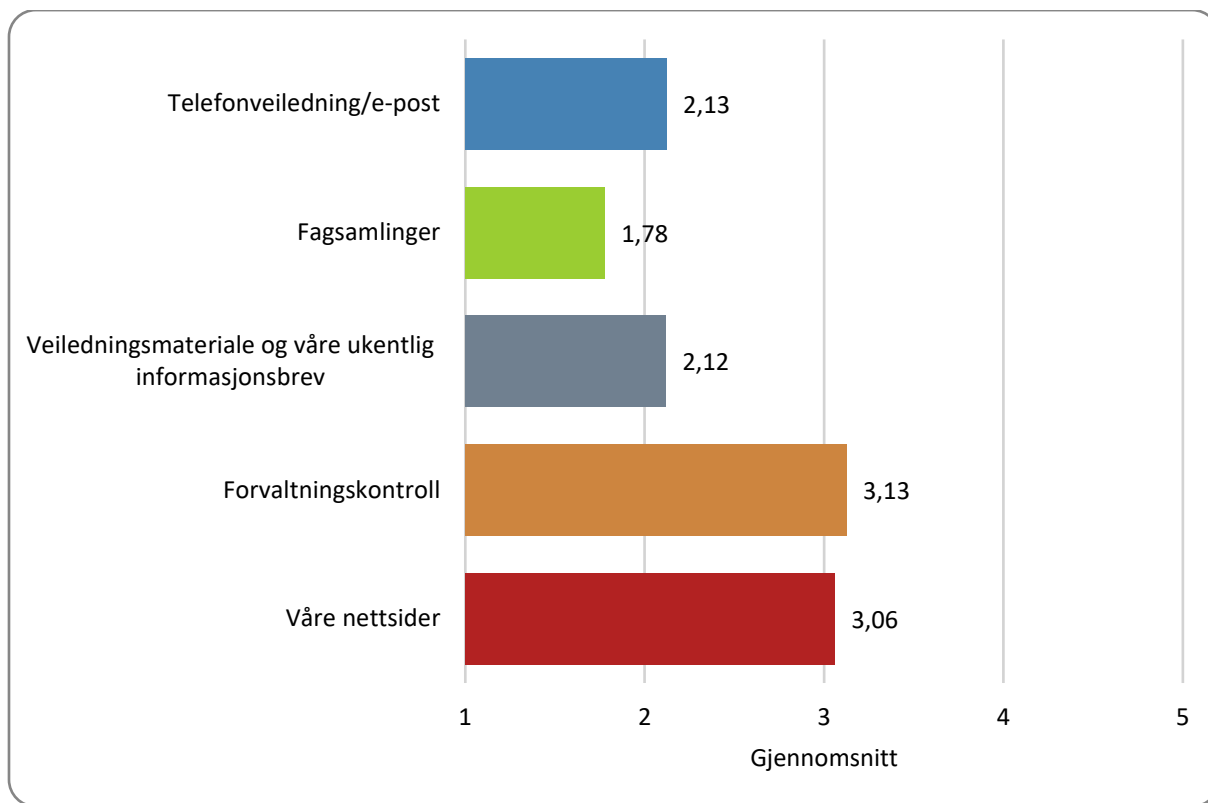
Del 5 Fylkesmannens veiledning og kontrollarbeid som arena for læring

Hvor tilfreds er du med Fylkesmannens veiledning og opplæring på de områdene som er tatt opp i undersøkelsen?



Over 70 % er tilfreds eller svært tilfreds med Fylkesmannens veiledning og opplæring.

Hvilken fremgangsmåte fra oss i landbruksavdelingen mener du gir deg best læring?



Her er svarene gjengitt på en gjennomsnittsskala fra 1 – 5. Jo lavere tall, jo bedre skår på kategoriene. Fagsamlinger får best skår, etterfulgt av veiledning og informasjonsbrev, telefonveiledning og E-post. Forvaltningskontroll og Fylkesmannens nettsider har lavest skår.

Fylkesmannen prioriterer å gjennomføre gode fagsamlinger og å formidle viktig informasjon via et ukentlig nyhetsbrev med veiledningsmateriell. Dette gir gode utslag i undersøkelsen. Læring via forvaltningskontroller og nettsidene våre kommer dårligst ut. Et fremtidig prioritert område er å gjennomføre forvaltningskontroller som en arena for gjensidig læring mellom kommune og Fylkesmannen. Målet er at kontrollene skal være dialogbaserte mer enn en utspørring. Det vil kunne være et steg i riktig retning for at kontroller gir bedre læringseffekt.

Har du forslag til måter eller metoder som Fylkesmannen kan bruke for å veilede og lære opp dere i kommunene innenfor produksjonstilskuddsordningen?

Her er en oppsummering av svarene:

- Respondentene etterlyser mer og bedre opplæring av nyansatte i Fylkesmannens regi
- Ta opp konkrete saker, eventuelt eksempel-saker på fagsamlinger
- Fylkesmannen må bli flinkere til å gi konkrete råd i enkeltsaker
- Økt bruk av digitale nettverk som opplæring/ veiledningsarena
- Bruk av Skype kan bidra til flere møtepunkter mellom kommunen og Fylkesmannen

Avslutning

Formålet med produksjonstilskudd er å bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk. Produksjonstilskuddet er et viktig bidrag til at bonden skal kunne produsere mat etter samfunnets behov. Derfor er det viktig at produksjonstilskuddet beholder sin legitimitet i samfunnet for øvrig. Forvaltningens ansvar er å sikre dette, sammen med bøndene. Konkret betyr det at tilskudd gis til de som har «rett på det». Denne undersøkelsen er ment å være et bidrag i dette arbeidet.

Vi har i undersøkelsen funnet at det jobbes godt og riktig med forvaltningen i kommunene i Oslo og Viken. Samtidig har vi sett at det er utfordringer. Både når det gjelder kjennskap til regelverk og ressurser til å utføre oppgavene kommunen er satt til å løse. Fylkesmannen vil bruke rapporten til å jobbe målretta mot de områdene hvor kommunene har et forbedringspotensial, i nært samarbeid med kommunene. Det ser vi frem til!

FYLKESMANNEN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | fmovpost@fylkesmannen.no | www.fylkesmannen.no/ov

