



Fylkesmannen i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmárkku fylkkamánni  
Tromssan ja Finmarkun maaherra*



## Kartlegging av kommunenes største utfordringer med produksjonstilskudd

Landbruksavdelingen, 3. juli 2019

Om undersøkelsen	3
Bakgrunn	3
Tema for undersøkelsen	3
Valg av metode	3
Deltakere	4
Avgrensing av oppgaven	4
Målet med undersøkelsen	4
Resultater	4
Generelle spørsmål om saksbehandling	5
Spørsmål om risikobasert kontroll	5
Spørsmål om vanlig jordbruksproduksjon	6
Spørsmål om avkorting ved feilopplysninger	7
Spørsmål om oppdatering av AR5	7
Avsluttede spørsmål	8
Oppsummering	9
Kommunenes saksbehandling	9
<i>Kommunene har rutiner, men synes oppgavene er krevende</i>	9
<i>Saksbehandling i tråd med regelverk</i>	9
<i>Utfordringer for riktig utbetaling av tilskudd</i>	10
Fylkesmannens tiltak	10
Tilbakemelding til Landbruksdirektoratet	10

# Om undersøkelsen

## Bakgrunn

Fylkesmannen skal veilede kommunene om regelverket om produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid. Vi skal også veilede om kravene til saksbehandling som følger av forvaltningsloven, og om bruk av fagsystemet eStilPT.

Fylkesmannen skal påse at forvaltningen skjer i samsvar med overordnede nasjonale føringer i tråd med «Virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannen» kapittel 5.1.10.

I tråd med instruksene skal fylkesmannen jobbe med å nå følgende mål i sitt arbeid med produksjonstilskudd og avløsertilskudd ved ferie og fritid:

- At midlene utbetales i tråd med regelverket
- Likebehandling mellom kommuner
- At kommunen har god kompetanse om produksjonstilskudd og avløsertilskudd

For å sikre måloppnåelse har fylkesmannen fått i oppgave å kartlegge og utrede hva som er de største utfordringene i eget fylke. Kartleggingen skal utføres minst hvert 2. år. Områdene hvor man forventer å finne størst utfordringer skal prioriteres.

## Tema for undersøkelsen

Vi har valgt fire hovedtemaer for spørreundersøkelsen. Hvert hovedtema følges opp med underspørsmål. I tillegg er det en innledende del, generelle spørsmål og en avsluttende del.

Vi er enige om fire hovedtema for spørreundersøkelsen:

- Risikobasert utplukk til kontroll
- Vanlig jordbruksproduksjon
- Avkorting ved feilopplysninger
- Oppdatering av AR5

I flere år har vi, i forbindelse med arbeidet med risikobasert kontroll, kartlagt at produksjonstilskudd er en ordning som det bør fokuseres på. Nærmere 30 prosent av inntektene i jordbruket kommer fra statlige tilskudd. Landbruksdirektoratet utbetalte 249 263 719 kroner i produksjonstilskudd i 2018 til foretak i Troms, og 81 221 480 kroner til foretak i Finnmark.

Temaene er valgt ut fra risikovurderinger på de ulike tilskuddsordningene under produksjonstilskudd, og erfaringer om at dette er vanskelige tema for kommunene. Temaene er også stadig tatt opp på kommunesamlinger.

## Valg av metode

Ettersom vi i år ønsket å hente inn opplysninger fra alle kommunene i de to fylkene, valgte vi å sende ut en spørreundersøkelse.

Spørsmålene er for det meste besvart ved bruk av skala og kommentarfelt. Enkelte spørsmål går på kommunens rutiner og praksis. Andre spørsmål omhandler saksbehandlers personlige mening og vurdering.

Vi presenterte først undersøkelsen på kommunesamling i Alta den 19. og 20. mars 2019. Her sa vi litt om bakgrunnen for undersøkelsen, tema, dato for utsendelse og hvorfor det er viktig at kommunene svarer.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til kommunene den 27.03.2019. Svarfristen ble satt til 10.04.2019, og senere forlenget til 12.04.2019.

## Deltakere

Kartleggingen vår omfatter alle kommunene i fylkene Troms og Finnmark. Vi har sendt spørreundersøkelsen ut på e-post til alle jordbruksansatte i kommunene. Vi valgte dette fordi vi ønsker å kartlegge den enkelte saksbehandlers utfordringer i bredere omfang enn det vi hadde oppnådd dersom vi kun fikk ett svar per landbrukskontor. Ved å gjøre dette fanger vi også opp enkelte saksbehandlers eventuelle særsyn.

Undersøkelsen ble sendt ut til 54 mottakere, herunder enkelte kommunepostmottak hvor kommunen forvaltes av landbrukskontoret i en annen kommune, og kanskje også til enkelte som er sykemeldte. Vi anslår at det er ca. 45 mottakere som burde svare på undersøkelsen for å gi en svarprosent på 100 %.

Det er totalt 16 kommuner med søkere om produksjonstilskudd i Finnmark. 7 saksbehandlere fra Finnmark har svart på undersøkelsen, og de representerer i alt 11 kommuner. Dette gir en svarprosent på 69 % fra Finnmarkskommunene.

Det er totalt 23 kommuner med søkere om produksjonstilskudd i Troms. 20 saksbehandlere fra Troms har svart på undersøkelsen, og de representerer i alt 17 kommuner. Dette gir en svarprosent på 74 % fra Tromskommunene.

Av de 27 respondentene som svarte på undersøkelsen gjennomførte 22 respondenter hele undersøkelsen.

## Avgrensning av oppgaven

Kartleggingen gjelder i all hovedsak produksjonstilskudd.

Vi har i forkant av undersøkelsen orientert kommunene om at det kun er kommunenavnet som er identifiserbart i undersøkelsen. Denne rapporten anonymiserer den enkelte kommune.

## Målet med undersøkelsen

Målet med undersøkelsen var å kartlegge de største utfordringene ved behandling av søknad om produksjonstilskudd blant kommunene i Troms og Finnmark

Undersøkelsen vil hjelpe oss til å veilede kommunene på en bedre måte, og belyse hvilke tema vil bør ha fokus på fremover.

Vi har derfor understreket viktigheten av at kommunene, ved besvarelsen, er tydelige på sine behov for å kunne gjøre en god forvaltning.

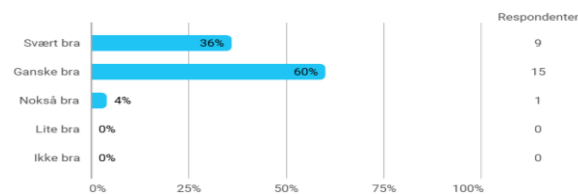
## Resultater

I følge undersøkelsen har kommunene satt av i snitt 1,9 årsverk til landbruksforvaltning, per 01.03.2019. 16 respondenter svarer at de har en form for samarbeid med andre kommuner. Dette kan være formelt samarbeid, for eksempel for hele landbruksforvaltningen eller innen enkelte felt, men også mer uformelt samarbeid. Kommunene anslår at de bruker i snitt 0,8 årsverk til saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid.

## Generelle spørsmål om saksbehandling

Majoriteten av respondentene synes saksbehandlingssystemet eStilPT fungerer godt.

Figur 1: Viser antall respondenter (angitt i prosent) som uttrykker hvordan eStilPT fungerer.



Det er likevel flere som synes at oversikten over søkere bør forbedres, slik at man lettere får oversikt over hvem som har søkt eller ikke levert søknad.

Det store flertall av respondentene synes det er enkelt å holde seg orientert om kommunenes oppgaver og frister for behandling av søknader. De synes også de gir god veiledning til søkerne, behandler alle søknader forsvarlig, og behandler alle søknader i god tid innen de frister som fremgår av rundskrivet.

Det store flertallet synes også at Fylkesmannen i Troms og Finnmark gir kommunen god veiledning og oppfølging i forbindelse med behandling av søknader.

Flere kommuner ønsker opplæring om vilkåret «vanlig jordbruksproduksjon» og krav til avdrått. Det samme gjelder avkorting i tilskudd, både når det gjelder feilopplysninger og ved brudd på annet regelverk. Flere ønsker også mer opplæring når det gjelder kontroll.

## Spørsmål om risikobasert kontroll

Majoriteten av respondentene har en form for rutine for risikobasert utplukk av foretak til kontroll. 16 av 23 respondenter har en skriftlig rutine.

De aller fleste kommunene kombinerer stedlig kontroll og dokumentkontroll. 2 av 3 opplyser at de kun kontrollerer deler av søknaden.

Flere opplyser at det er de stedlige kontrollene som er de beste. Flere opplyser også at de utfører dokumentkontroller på høsten på grunn av den sene søknadsfristen. Det er enighet om at den sene søknadsfristen vanskeliggjør stedlig kontroll av arealer og beite. Flere melder om at mørke og snødekke umuliggjør slik kontroll.

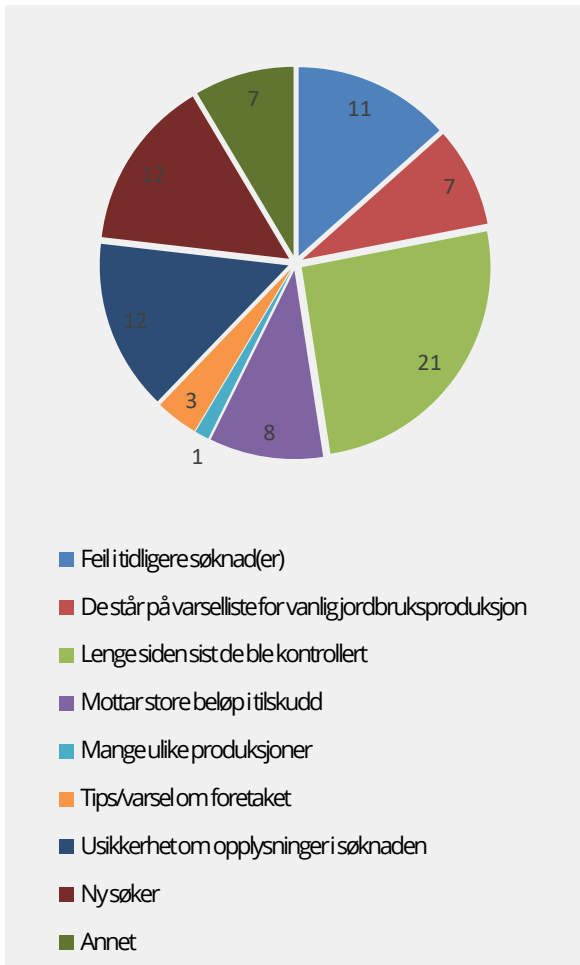
Det er også utfordrende å forklare hvorfor et foretak er plukket ut til kontroll. At foretaket er plukket ut til kontroll kan ofte føre til mistanke om forskjellsbehandling og mistenkeliggjøring av den utvalgte bonden.

Flere opplyser også at det er utfordrende å finne de faktorer som gjør at det blir mest hensiktsmessig utplukk av kontrollobjekter. En annen utfordring er habilitet hos saksbehandler i små kommuner.

Flere respondenter synes også at kontrollene er tidskrevende.

Ved søknadsomgangen 2018 la flest vekt på at det var lenge siden sist foretaket ble kontrollert, når de valgte ut hvilket foretak som skulle trekkes ut til kontroll. Feil og usikkerhet omkring opplysninger i søknaden var også viktige momenter ved uttrekk til kontroll, samt at søkeren var ny.

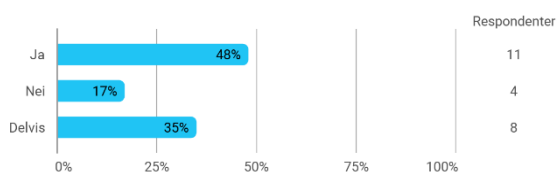
Figur 2: Viser hva respondentene la vekt på ved utplukk av foretak til kontroll



### Spørsmål om vanlig jordbruksproduksjon

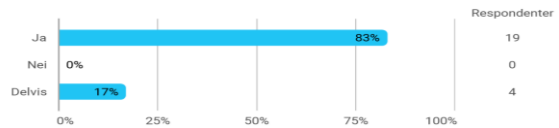
Majoriteten av kommunene har en form for rutiner for vurdering av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, og følger opp alle varselmeldinger i eStilPT om lav avdrått.

Figur 3: Viser antall respondenter (angitt i prosent) som oppgir at kommunen har rutiner for vurdering av vanlig jordbruksproduksjon



Rutinene går i all hovedsak ut på at kommunen følger opp alle foretak som får varselmelding om lav avdrått i eStilPT, ved å kontakte søker for å avklare årsaken til varselmeldingen, eventuelt etterspørre dokumentasjon for å vurdere produksjonen.

Figur 4: Viser antall respondenter (angitt i prosent) som oppgir at kommunen følger opp alle varselmeldinger i eStilPT om lav avdrått.



Flere respondenter beskriver at det er viktig å ha kjennskap til foretaket over tid for å kunne gjøre denne vurderinga.

Respondentene legger vekt på at mange faktorer påvirker vurderingen, blant annet at det er mange foretak med små besetninger/ villsau i Nord Norge, tradisjon for egenproduksjon på gårdene, og utfordringer med rovdyr. I noen tilfeller har foretakene som får varselmeldinger også brutt annet lovverk (f.eks. dyrevelferdsregelverk, gjødselvereforskrift). Dette er med å gjøre vurderingene mer komplekse.

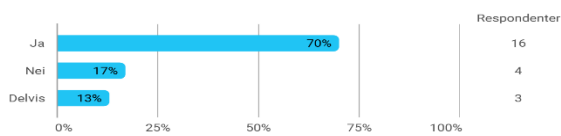
Det er kun avdrått i sau- og melkeproduksjon som kontrolleres maskinelt. Enkelte respondenter kommenterer at kommunen vurderer om vilkåret er oppfylt også for andre produksjoner i forbindelse med risikobasert kontroll. Utover dette har kommunene liten praksis for å vurdere vilkåret for produksjoner som ikke kontrolleres maskinelt.

Hovedandelen av respondentene synes det er krevende å vurdere om foretaket oppfylder vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Flere poengterer at konsekvensene er store for søker dersom kommunen kommer til at foretaket ikke innfrir vilkåret, og at det er få konkrete krav/maler som kommunene kan ta utgangspunkt i når de skal vurdere vilkåret, eller eksempelsaker de kan se til.

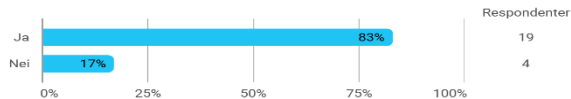
## Spørsmål om avkorting ved feilopplysninger

Majoriteten av kommunene har en form for rutiner for vurdering av avkorting ved feilopplysning, og har avkortet på grunn av dette de siste tre årene. Samtidig oppgir 18 av 22 respondenter at kommunen i noen tilfeller har kommet til at det ikke skal avkortes, til tross for feilopplysninger i søknaden.

Figur 5: Viser antall respondenter (angitt i prosent) som oppgir at kommunen har rutiner for avkorting ved feilopplysninger



Figur 6: Viser antall respondenter (angitt i prosent) som oppgir at kommunen har avkortet i produksjonstilskudd på grunn av feilopplysninger de tre siste år



Flere beskriver at rutinen innebærer at kommunen kontakter søker i tilfeller hvor det er mistanke om feilopplysning, og ber om en forklaring for å vurdere om feilen skyldes en misforståelse eller dreier seg om bevisst feilføring. Flere viser til at de følger gjeldende rundskriv som gir normer for avkortingsens størrelse.

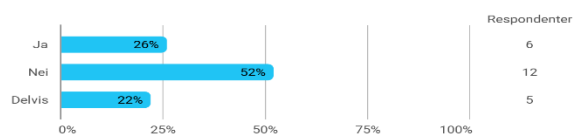
Mange kommenterer at kommunen ikke avkorter dersom feilen skyldes en misforståelse, spesielt gjelder dette nye søkere. Enkelte viser også til at kommunen ikke avkorter dersom det avdekkes feil i kontrollgrunnlag (f.eks. gårdskart), eller dersom kommunen anser feilopplysningene som ubetydelige (f.eks. noen daa/dyr for mye).

Om lag halvparten av respondentene sier at kommunen ikke har praksis for å avkorte nye søkere, dersom de har ført feil opplysninger i

søknaden. Mange begrunner dette med at feilen ofte skyldes misforståelser, og at det er bedre å veilede nye søkere enn å «straffe» dem.

Flere kommenterer at de har praksis for å trekke ut nye søkere til risikobasert kontroll, og ser dette som en anledning til også å veilede søker. Enkelte kommenterer at det er viktig at alle søkere behandles likt og forklarer at kommunen avkorter derfor også nye søkere, dersom det dreier seg om bevisste feilføringer.

Figur 7: Viser antall respondenter (angitt i prosent) som sier at kommunen har praksis for å avkorte nye søkere dersom de har ført feil opplysninger i søknaden

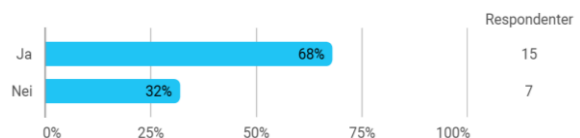


## Spørsmål om oppdatering av AR5

Oppdatering av AR5 danner grunnlaget for korrekte arealtall i søknaden om produksjonstilskudd til det enkelte foretak. Det er derfor viktig at kommunen oppdaterer kartgrunnlaget AR5 kontinuerlig.

Majoriteten av kommunene har en form for rutiner for ajourhold av AR5.

Figur 8: Viser antall respondenter (angitt i prosent) som sier at kommunen har rutiner for ajourhold av AR5



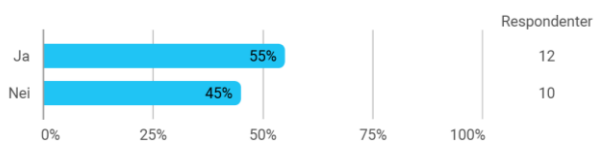
Fylkesmannen er med i GEOVEKST samarbeidet regionalt og er kjent med en del utfordringer knyttet til selve grunnlaget for all kartlegging i regionen. Grunnlaget for periodisk ajourhold av AR5 er avhengig av omløpsfotoprogrammet som skal gi oss flybilder av regionen i visse intervaller. Dette

har vist seg vanskelig å få til lengst nord i landet. Kostnadene ved å bruke omløpsfoto er basert pris pr km<sup>2</sup>. Dette gir store kostnader for arealstore kommuner med få innbyggere. Dette er de overordnede utfordringer Fylkesmannen allerede er kjent med.

Når det gjelder utfordringene på kommunenivå, knyttet til det kontinuerlige ajourholdet, svarte mange at manglende kompetanse i kommunen og manglende tilbakemeldinger fra bøndene er de største utfordringene. I tillegg til manglende kompetanse i kommunen, svarte en del at manglende ressurser og tid til arbeidet skaper utfordringer.

I forbindelse med gårdskartprosessen som kommunene har gjennomført tidligere, erfarte Fylkesmannen at det interne samarbeidet til tider var en utfordring for å få gjennomført prosessen. Vi ser av svarene i denne undersøkelsen, at det fortsatt er noen utfordringer knyttet til det interne samarbeidet i kommunen.

Figur 9: Viser antall respondenter (angitt i prosent) som sier at kommunen har erfart at manglende oppdatering av AR5 har hatt negativ innvirkning på saksbehandling av produksjonstilskudd



Det er klart at hvis det er forskjellig arealtall i søknaden, enn det som er registret på landbrukseiendommen det søkes produksjonstilskudd på, vil dette generere noe merarbeid for saksbehandlerne. Dette arbeidet består hovedsakelig i å finne ut hva som er feil, (søknaden eller kartet) og i mange tilfeller manuell retting i Landbruksregisteret.

For å holde AR5 à jour er det viktig at kommunene har kunnskapen og kompetansen til dette. NIBIO, i samarbeid med Fylkesmannen, arrangerer kurs i ajourhold av AR5 annet hvert år. For å kunne spisse kursene har vi i denne undersøkelsen spurt om hvilket tema det er ønskelig å ha kurs i. I tillegg får vi et bilde av hvilken kompetanse det er mangel på innenfor AR5 i kommunene.

De fleste respondenter svarte at de ønsket feltkurs, spesielt med tanke på å skille de ulike markslagene fra hverandre. Innmarksbeite ble spesielt nevnt, og at det er vanskelig å bedømme om et areal har egenskapene til å kunne klassifiseres som innmarksbeite.

Mange ønsket også kurs i egen GIS-programvare om hvordan endre AR5.

Undersøkelsen viser også at nyansatte ønsker en generell innføring om ajourhold av AR5.

## Avsluttede spørsmål

Det er enighet om at de største utfordringene i kommunene, for å sikre riktig utbetaling av tilskudd, er ulike problemområder innen areal, men også ressurser, oppfølging og kompetanse i kommunen. Når det gjelder utfordringer innen areal så går det både på føring av areal i søknaden, for eksempel kantareal og beitet areal, men også utfordringer med kommunens arealkontroll i forbindelse med risikobasert kontroll (på grunn av den sene søknadsfristen).

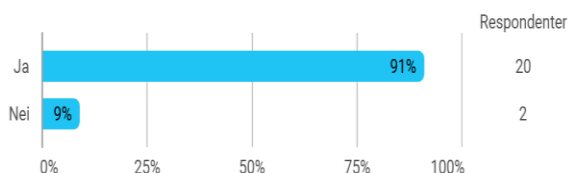
Enkelte nevner også at det er utfordringer som går på utplukk av riktige kontrollobjekter, at det kreves for lite vedlagt dokumentasjon til søknaden, at foretakene slurver når de fyller ut søknadene og kommunenes ajourhold av AR5.

Det fremheves likevel av flere at det er små forhold og at saksbehandler derfor har god oversikt.



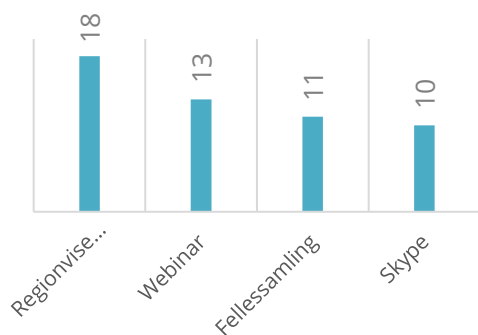
Majoriteten av respondentene sier at de har utbytte av Fylkesmannens fagsamlinger om temaet produksjonstilskudd.

Figur 10: Viser antall respondenter (angitt i prosent) som oppgir at de har utbytte av Fylkesmannens fagsamlinger om produksjonstilskudd



Flere opplyser at de setter pris på å utveksle erfaringer kommunene imellom, og at de ønsker at Landbruksdirektoratet bidrar på fagsamlingene.

Figur 11: Viser hvordan respondentene ønsker at Fylkesmannen for framtiden organiserer sine fagsamlinger om produksjonstilskudd



## Oppsummering

I dette kapittelet vil vi kort oppsummere de viktigste funnene i rapporten, beskrive hvordan disse vil følges opp av Fylkesmannen og forhold som vil formidles videre til Landbruksdirektoratet

## Kommunenes saksbehandling

### *Kommunene har rutiner, men synes oppgavene er krevende*

Majoritetene av respondentene opplyste at kommunen har rutiner for alle områdene spørreundersøkelsen tar for seg. Samtidig ga mange uttrykk for at de synes oppgavene er krevende, og at det er behov for mer opplæring og veiledning både med tanke på risikobasert kontroll, vurderinger av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon og avkorting ved feilopplysning.

### *Saksbehandling i tråd med regelverk*

Undersøkelsen viser at kommunenes saksbehandling i all hovedsak er i tråd med gjeldende regelverk. Når det gjelder avkorting ved feilopplysning oppga imidlertid flere respondenter at kommunen ikke avkorter dersom feilen skyldes en misforståelse, spesielt blant nye søkere. Om lag halvparten av respondentene oppga at kommunen ikke avkorter nye søkere. Veiledning foretrekkes, gjerne i forbindelse med kontroll.

Det følger av rundskriv 2019/4 punkt 12.1 at forvaltningen alltid skal vurdere avkorting der det oppdages at et foretak har gitt feilopplysninger i søknaden. Den klare hovedregelen er at tilskuddet skal avkortes. Unntak kan være ved åpenbare feilføringer (jf. rundskriv 2018/31 punkt 6.2).

Rundskrivene sier ingenting om nye søkere skal behandles ulikt andre. Det kan være at kommunene mener åpenbare feilføringer når de skriver «misforståelser». Dette bør avklares for å vurdere om denne praksisen er i tråd med regelverk.

### *Utfordringer for riktig utbetaling av tilskudd*

Mange av respondentene pekte på at sen søknadsfrist om høsten vanskeliggjør stedlig kontroll av arealer.

I praksis betyr dette at kommunene i svært begrenset grad vil kunne utføre stedlig kontroll av areal- og kulturlandskapstilskudd. Dette er uheldig siden det erfaringsmessig avdekkes en del avvik i arealopplysningene under kontroll. Hele grunntanken om risikobasert kontroll innskrenkes når kontrollen av praktiske grunner ikke lar seg gjennomføre.

Videre opplever mange saksbehandlere at det er krevende å vurdere om foretak oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Dette er et grunnvilkår for å motta tilskudd. For å unngå urettmessig utbetaling av tilskudd er det viktig at kommunene får tilstrekkelig veiledning til å gjøre denne oppgaven.

I tillegg nevnte enkelte saksbehandlere at det kan være utfordrende å sikre riktig utplukk av foretak til risikobasert kontroll.

Manglende kompetanse, tid og ressurser i kommunene og manglende tilbakemelding fra bøndene ble beskrevet som de største utfordringene for oppdatering av AR5. Oppdatering av AR5 er en komplisert GIS-oppgave i kommunene. Et verktøy som forenkler dette vil kunne spare tid og ressurser i kommunene.

I tillegg er det utfordringer i det generelle kartleggingsarbeidet i regionen, med bla. manglende flybilder.

### Fylkesmannens tiltak

Undersøkelsen har avdekket flere områder som kommunene ønsker veiledning om opplæring i. Dette gjelder i særdeleshet:

- Vurdering av vilkåret vanlig jordbruksproduksjon og krav til avdrått
- Avkorting i tilskudd ved feilopplysning.
- Risikobasert kontroll
- Feltkurs og GIS-programmeringskurs for oppdatering av AR5

Dette er tema vi fortsatt vil ha fokus på i de årlige samlingene om produksjonstilskudd. Vi vil her også legge vekt på at saksbehandlerne får dele egne erfaringer. På denne måten kan vi blant annet bedre avdekke hva saksbehandlerne legger i begrepet «misforståelse» når de avdekker feilopplysninger, og dermed få et bedre grunnlag for å vurdere om praksis er i tråd med regelverket.

Videre vil fortsette å formidle informasjon om NIBIO sine feltkurs for ajourhold av AR5, samt gi tilbakemelding til NIBIO om tema som kommunene ønsker opplæring i.

### Tilbakemelding til Landbruksdirektoratet

På bakgrunn av undersøkelsen ønsker vi å formidle disse tilbakemeldingene fra kommunene:

- eStilPT anses som godt verktøy for behandling av søknader om produksjonstilskudd.
- Det bør lages en rapport i eStilPT som viser «Foretak som ikke har søkt». Dette gir saksbehandlere bedre oversikt over hvem som har søkt og hvem som ikke har levert søknad ved hver søknadsomgang.
- Sen søknadsfrist om høsten vanskeliggjør kontroll av arealer. Dette

er uheldig, da det erfaringsmessig avdekkes en del avvik ved stedlig arealkontroll.

- Det bør bli enklere for kommunene å oppdatere AR5, for å spare tid og ressurser.
- Det er tidkrevende å gjennomføre risikobasert kontroll.
- Mange kommuner har en praksis som innebærer at de ikke avkorter på grunn av feilopplysning hos nye søkere av produksjonstilskudd. Kommunene mener det er mer hensiktsmessig å veilede i slike tilfeller.
- Det bør lages eksempler og maler for vurdering av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon.
- Landbruksdirektoratet bør i større grad delta på kommunesamlinger.



Foto: Kristin Sørensen



## Fylkesmannen i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku fylkkamánni  
Tromssan ja Finmarkun maaherra*

**Facebook** [FylkesmannenTromsFinnmark](#)

**Twitter** [FylkesmannenTF](#)

**Nettside** [fylkesmannen.no/tf](#)