

**Invitasjon til seminar i Statens hus på Lillehammer**

**21. august 2014**

**Hvordan skal landbrukskontorene innfri Statens forventninger til tilskuddsforvaltning?**

**Hvordan skal landbrukskontorene se ut i framtida?**

**9:00 kaffe**

**9:30 Velkommen v/ Hilde Hoven, FMLA**

**9:45 Hanne Klægstad , Landbruks- og matdepartementet, LMD, Forventninger til kommunens tilskuddsforvaltning- produksjonstilskudd og kontroll.**

**10:35 Benstrekk**

**10: 45 Spørsmål/ diskusjon**

**11: 30 Pause**

**11:45 Harald Westgaard, SINTEF**

**Tidstyver**

**12: 30 Lunsj**

****

**13: 15 Eli Blakstad fra Samordnings- og beredskapsavdelingen hos Fylkesmannen: Fornying av kommunene – og landbrukskontorene** **-oppgaver og organisering i framtida**

**Presentasjon av noen forslag og innspill vi har fått fra dere :**

**- hvordan skal kommunene innfri Statens forventninger til tilskuddsforvaltning ?**

**- tidstyver**

**- hvilke oppgaver bør landbrukskontorene ha i framtida og hvordan børe de organiseres ?**

**14:30 Diskusjon /synspunkter om veien videre**

**15:30 Vel hjem**

**-Invitasjon til å komme med innspill -**

For at samlingen i august skal bli mest mulig utbytterik, ønsker vi at dere møter forberedt. Med det mener vi at det er en stor fordel dersom dere på forhånd har tenkt gjennom og gjerne tatt stilling til en del problemstillinger som vil bli tema og gjenstand for diskusjon.

**Derfor har vi utformet spørsmål vi ønsker at dere skal svare på i et digitalt svarskjema som det er linket til lengre ned i teksten**. Spørsmålene i svarskjemaet er også gjengitt (***i* *blått)*** i denne teksten.

|  |
| --- |
| *Bakgrunn for invitasjonen:*  *Fylkesmannen er regjeringens representant i fylket er et bindeledd mellom kommunene og sentral statsforvaltning.*  ***Fra Fylkesmannens ståsted er det behov for mer erfaringsutveksling og tettere dialog mellom nivåene i forvaltningslinjen for landbrukstilskudd enn det er i dag.*** *Det er viktig at* ***synspunkter og erfaringer også går i retning fra kommunene*** *til sentral forvaltning.* |

Vi ser gjerne at flest mulig svarer på vedlagte svarskjema, -også dere som ikke har anledning til å delta på samlingen i august. **Det viktigste er imidlertid å få i gang tankeprosesser på forhånd om de temaene vi kommer til å ta opp den 21. august.**

Ettersom det til sammen er relativt mange spørsmål, forventer vi ikke at alle svarer på alle spørsmålene **- svar på det du opplever som relevant og som engasjerer deg.**

Det kan være en fordel å lese gjennom teksten **før** du begynner å svare. Link til svarskjemaet finner du [**her**](https://eskjema.fylkesmannen.no/more/control/wizard/wizard.jsp?folderid=0&wizardid=857)**.**

***Tips:*** *Det ser ikke ut til at det er mulig å lagre besvarelsen i spørreskjemaet uten å sende inn. Dersom du har mye på hjertet, anbefaler derfor å skrive svarene dine i et tekstdokument først, for deretter å «klippe og lime» og dermed gjøre alt ferdig under samme påloggings-økt.*

Vi ønsker at hver enkelt svarer hver for seg og at besvarelsene **ikke** samordnes kommunevis. Vi vil ha alles ulike syn og oppfatninger. Det er altså ingen «fasit»; her er ingen forslag/ innspill dumme. Det vil ikke i ettertid bli gitt ut opplysninger om hvem som har svart hva.

**Vi håper du bærer over med at dette ble noe omfattende; men vi mener det er viktige og betimelige tema som tas opp. Dersom dette går som vi håper, kan dine innspill bidra til viktige forbedringer.**

**Del 1 Spørsmål om forvaltningsoppgaver / kontroll**

***v/Hilde Jorunn Hoven, kontrollansvarlig ved landbruksavdelingen***

|  |
| --- |
| **Landbruks- og matdepartementet (LMD) har ved flere anledninger uttrykt følgende:**  **LMD har blant annet sammenliknet med tilsvarende tall fra NAVs statistikk over kontroller (antall saker, beløp, politianmeldelser m.m.).** |

**LMD v/Hanne Klægstad vil utdype Departementets syn i sitt foredrag på samlingen den 21. august.**

LMDs foredrag om forventninger til kommunenes tilskuddsforvaltning / kontroll har tidligere skapt **sterkt engasjement** og delvis høy temperatur. Med utgangspunkt i det, **tror vi at samlingen kan bli ekstra konstruktiv og interessant, dersom dere gjør dere noen tanker om disse temaene på forhånd og dermed møter «forberedt».**

|  |
| --- |
| Dette er en sjelden anledning til å møte departementet for erfaringsutvekslinger om viktige og interessante tema! |

Vi sender ut et svarskjema slik at alle får komme til orde med sine eventuelle synspunkter, noe som kan være vanskelig å få til i en møtediskusjon. - I svarskjemaet får du så å si ubegrenset «taletid»!

Vi legger opp til at LMD (Hanne Klægstad) vil være tilstede hele dagen.

Ettersom alle er invitert til å komme med innspill, har vi , spesielt av hensyn til rådmenn og mellomledere, skrevet tekster til spørsmålene som en kort innføring i temaene. I tillegg har vi pekt på problemstillinger som kan være aktuelle.

|  |
| --- |
| 1. **Landbrukskontorene har mange ulike roller**   Tradisjonelt sett har landbrukskontorene hatt oppgaver innen utvikling, fagrådgivning og informasjon, altså rene støtte- og hjelpefunksjoner for bøndene. Gradvis er kommunenes oppgaveportefølje, blant annet gjennom tilskuddsforvaltningen, endret til å også å omfatte tilfeller hvor kommunen er forpliktet til å ivareta Statens ( økonomiske) interesser framfor bondens.  Noen medarbeidere på landbrukskontorene forteller at de opplever rollekonflikter i arbeidshverdagen, og at det kan være vanskelig å kombinere rollen som veileder og støttespiller med kontrolloppgaven. Noen forteller at de opplever kontrollarbeidet vanskelig og ubehagelig.  Andre mener at de ved å innta en klart profesjonell og tydelig inngang til alle de ulike oppgavene ikke opplever problemer med at gårdbrukerne / skogeierne misforstår hvilket ærend og rolle de har. Landbrukskontoret skal veilede om tilskudds- og søknadsregelverket og behandle søknadene de mottar.  Enkelte gårdbrukere synes å ha høye forventninger til høyt servicenivå fra landbrukskontoret og forventinger om at landbrukskontoret i alle situasjoner skal være deres støttespiller.  Enkelte landbrukskontorer synes å ha etablert en praksis hvor de strekker seg delvis svært langt i å veilede gårdbrukerne i utfylling av søknadsskjema. Sågar hører vi om at gårdbrukere som møter opp på landbrukskontoret med en uåpnet konvolutt med søknadsskjema i, som landbrukskontoret bes fylle ut og gårdbrukeren signerer.  Tett veiledning i søknadsutfylling, kan medføre at saksbehandler opplever å få et «eierskap» til søknaden som medfører at han føler seg forpliktet av veiledningen han tidligere har gitt, når han får den samme søknaden til behandling; Det kan bli vanskelig å peke ut en søknad han selv har fylt ut, for kontroll.  Manglende grensesetting for hvor mye arbeid landbrukskontorene skal legge i å hjelpe søkerne med utfylling av søknader, kan utover å bli et habilitetsproblem, bli en betydelig tidstyv. Mange kommuner mottar flere hundre tilskuddssøknader i året. En av hovedhensiktene med overgang til elektroniske søknader (PT, RMP) var å lette arbeidsbyrden for landbrukskontorene ved mottak og registrering av søknader. |

Spørsmål om roller: (som du finner igjen i svarskjema)

1. *Ser du vanskelige rollekonflikter i din arbeidshverdag? Har du forslag til hvordan man kan redusere eventuelle rollekonflikter?*
2. *Opplever du at dere ved ditt kontor har tilstrekkelig bemanning og kompetanse til å håndtere oppgavemengden og oppgavetypene? Er du alene om oppgaver og beslutninger du med fordel burde utføre sammen med andre?*
3. *Skiller dere på ditt kontor mellom hjelp til å fylle ut søknad og å veilede om regelverket? Er omfattende tidsbruk til veiledning til utfylling av søknader, etter din oppfatning , en tidstyv ved ditt kontor?*
4. *Har du andre kommentarer knyttet til tekst a)?*

|  |  |
| --- | --- |
| 1. **Om utvelgelse av foretak til kontroll**   Landbrukskontorene har gradvis fått en større og mer krevende oppgaveportefølje gjennom gradvise endringer i tilskuddsforvaltningen. Inntil 1994 var det Fylkeslandbrukskontorene/ Fylkesmannen, altså Staten, som forvaltet landbrukstilskuddene. Nå er det kommunene som er førstelinjen i forvaltningen, også i den delen som dreier seg om kontroll. Krav knyttet til kommunenes kontroller er stadig blitt innskjerpet.  De 20 landbrukskontorene i Oppland forvalter oppunder én milliard statlige tilskuddskroner årlig, hoveddelen av dette er produksjonstilskudd.  Mange av søknadsopplysninger sjekkes automatisk opp mot ulike digitale registre; arealopplysninger, husdyrregister, slakteopplysninger mm og genererer feillister som landbrukskontorene får. Ikke alt kan kontrolleres som en dokumentkontroll, og derfor skal det foretas stedlige kontroller hos søkerne (produksjonstilskudd  (PT) 5% , regionalt miljøprogram (RMP) 5% , nærings- og  miljøtiltak i skogbruket (NMSK) 10% og spesielle miljøtiltak i  jordbruket (SMIL) 100%.   |  | | --- | | Eksempler på aktuelle forhold som bør undersøkes ved  stedlig kontroll / feltkontroll:   * *Er arealer det søkes om tilskudd til for ekstensivt drevet*   *eller ute av drift? (PT)*   * *Har søker Miljøplan trinn 1? (PT, RMP)*   Stedlig kontroll er mer enn telling av kyr…   * *Er søkeren i et driftsfellesskap med andre foretak? (PT)* * *Har skjøtselstiltak skjedd i tråd med opplysninger fra*   *entreprenør / søknad fra skogeier/? (NMSK)*   * *Er tiltak uført i tråd med vilkår og innen fastsatt arbeidsfrist? ( SMIL)* |   Tidligere var det Statens landbruksforvaltning som tilfeldig trakk ut hvilke 5 % av PT- søknadene hver kommune skulle kontrollere. Landbrukskontorene reiste dermed på kontroll «etter ordre» fra SLF og slapp å ta stilling til utvalg av foretak og å forklare hvorfor foretakene var blitt valgt ut.  Nå er dette endret til at **kommunen selv** skal foreta en **risikovurdering** for å finne fram til de **søknadene hvor det anses å være størst risiko for feil**. SLF har gitt relativt detaljerte beskrivelse for hva som skal vektlegges i en risikovurdering. I tillegg til konkrete risikokriterier, **skal** mulig driftsfellesskap mellom foretak prioriteres.  Noen saksbehandlere har erfart at enkelte gårdbrukere føler seg mistenkeliggjort av kommunen når de er blitt pekt ut for kontroll. Noen saksbehandlere har fortalt at er direkte ubekvemme med å måtte peke ut foretak til kontroll ut fra en risikovurdering.  Selv om det, fra Statens side er gitt klare instrukser om at funn av feil i søknader alltid skal følges opp og at det skal reageres strengt dersom søkere forsøker å tilegne seg mer tilskudd enn de har krav på, synes det altså som at enkelte landbrukskontorer i enkelte til feller vegrer seg mot å åpne kontroll og treffe avgjørelser som er til ugunst for bonden.  Fylkesmannen har gjennom sine forvaltningskontroller sett konkrete tilfeller hvor kommuner har vært oppmerksomme på foretak som burde undersøkes nærmere med hensyn til driftsfellesskap, men hvor de likevel ikke har pekt dem ut for kontroll.    Kommunene, fylkesmannen, SLF og LMD skal stå på samme linje i tilskuddforvaltningen. Vi er ulike nivåer som forvalter det samme regelverket og skal dermed ha lik forvaltningspraksis.  Det er imidlertid klare eksempler på at det er **store forskjeller** mellom reaksjon/ beslutning i én og samme sak avhengig av om avgjørelsen er truffet i kommunen eller av FM, SLF eller LMD.  Fra Fylkesmannens ståsted kan det synes å være et klart behov for å harmonisere forvaltningen i forvaltningslinjen. Dette er et eksempel på **saksbehandling av én og samme sak i Oppland**:  Når man ser at reaksjonene i forvaltningslinjen spenner fra **ingen reaksjon** til **innkreving av 2. 2 millioner kroner** **i samme sak**, er dette et uttrykk for at det er nødvendig med en tettere og bedre dialog mellom forvaltningsnivåene; **kommunene inviteres herved til å komme med sine synspunkter og eventuelle endringsforslag** for å sikre bedre harmonisering**.**  Et annet tema vi ønsker å benytte anledningen til å ta opp her, er det tilfellene når den (de) i kommunen som har fagkompetanse, erfaring og lokalkunnskap til å foreta utvelgelse (risikovurdering) av foretak til kontroll, er **inhabil** overfor én eller flere av de som har søkt om tilskudd.    Utfordringer knyttet til habilitet og utvelgelse til kontroll skiller seg fra ordinær saksbehandling ved at:   * Oppgaven kan vanskelig settes bort til andre kommuner fordi den krever lokalkunnskap og erfaring fra tidligere (?) * Oppgaven kan vanskelig realitetsbehandles av andre i kommunen fordi den krever spesiell fagkunnskap, spesiell kjennskap til regelverk og saksbehandlersystem (database) mm * Oppgaven kan **ikke** sies å haste i den grad at forvaltningsloven §7 åpner for at inhabil saksbehandler kan behandle eller treffe foreløpig avgjørelse før det treffes avgjørelse en habil overordnet person (eks. rådmann) i kommunen .   Det er **avgjørende for tilliten til forvaltningen** at utvalg av foretak til kontroll gjøres på en grundig og etterrettelig måte. |

**

Spørsmål om utvelgelse av foretak til kontroll:

1. *Hva tror du er årsakene til at enkelte synes å kvie seg for å velge ut enkelte foretak til kontroll selv om de åpenbart burde kontrolleres?*
2. *Bør utvalg av søknader til kontroll (PT; RMP, NMSK) gjøres på en annen måte enn i dag? Hvordan? Av hvem?*
3. *Bør det stilles krav om minimum to fagpersoner ved utvelgelse av foretak til kontroll* ***og*** *ved utførelse av stedlige kontroller for å lette og å kvalitetssikre arbeidet?*
4. *Har du forslag til hvordan kan man sikre en enhetlig tilskuddsforvaltning i hele fylket? -også mellom forvaltningsnivåene?*
5. *Hvordan mener du utvelgelse av foretak til kontroll best bør håndteres i tilfellene hvor saksbehandler med nødvendig fagkompetanse og lokalkunnskap i kommunen, er inhabil overfor noen av søkerne ?*
6. *Har du andre kommentarer knyttet til tekst b)?*

|  |
| --- |
| **c)Tilskuddskontrollens innretning stiller store krav til selvjustis i kommunene**   1. Landbrukskontorene forvalter Statens penger (nesten 1 mrd årlig i Oppland !). 2. Ettersom det ikke er satt av en begrenset tilskuddspott til hver kommune ( delvis unntak: SMIL, NMSK) vil det at noen av tilskuddssøkerne i kommunen skulle få utbetalt mer tilskudd enn de hadde rett til, **ikke** ramme andre søkere i kommunen ved at de får tilsvarende mindre; den totale tilskuddsutbetalingen til kommunens innbyggere blir altså større dersom noen får for mye.   En kan således si at ordningene er innrettet slik at det i **prinsippet** ikke innebærer noe direkte problem for den enkelte kommunen dersom noen av tilskuddssøkerne der mottar mer tilskudd enn de har rett til. ( Det er  Ettersom tilskuddene er 100 % statlige, gir Staten, **detaljerte** instrukser til kommunene om hvordan tilskuddene skal forvaltes (blant annet med grunnlag i jordbruksavtalen). Eksempelvis gir Statens landbruksforvaltning, gjennom rundskriv, instrukser om rutiner for søknadsmottak, søknadsbehandling for produksjonstilskudd, hvordan utvalg av foretak til stedlig kontroll skal foregå, hvordan de stedlige kontrollene skal gjennomføres og hvilke reaksjoner ulike former for avvik skal avstedkomme.  Kommunene må imidlertid påregne betydelig ressursbruk på store kontrollsaker. Ressursbruken vil i mange tilfeller gå på bekostning av andre av landbrukskontorets oppgaver.  Kommunen sitter kanskje ikke i utgangspunktet, på tilstrekkelig faglig (og økonomisk) eller juridisk kompetanse til å ta slike store saker (eks. driftsfellesskapssaker) og må skaffe denne.  Det vil gjerne bli medieomtale av «store» eller kontroversielle tilskuddssaker som oftest oppfattes som negative for landbrukets og kommunens omdømme.  Ordningene er altså på flere måter **innrettet** slik at kommunene i liten grad er gitt insitamenter til å sette inn store ressurser på å «rulle opp» store / kompliserte tilskuddssaker i sin kommune.  Terskelen for å åpne slike saker kan altså bli høy. Som vi gjengav innledningsvis, mener altså LMD at enkelte kommunene synes å finne færre feil enn det en skulle forvente. En kan således spørre om kontrollenes innretning i for stor grad baseres på frivillig kommunal selvplaging, og dermed indirekte inviterer kommunene til å velge et reelt alternativ, som vil være å «sitte stille i båten». ( her setter vi det litt på spissen, og viser til spørsmål 16 og 17)    Samtidig sanksjoneres det ikke fra Statens side overfor kommunene ved eventuelt mislighold / unnlatelse i tilskuddsforvaltningen (unntak: SMIL). I de fleste tilfeller har ikke ande enn kommunene selv nødvendig innsikt i hvilke saker som burde kontrolleres. Det er altså ikke mulig for Fylkesmannen å kontrollere om hver enkelt kommunenes risikovurderinger faktisk fanger opp de søknadene med størst sannsynlighet for feil. Staten benytter således verken gulrot eller pisk for å få kommunene til å følge instruksene. |

Spørsmål om tilskuddskontrollens innretning:

1. *Mener du at det at det er lagt opp til at ordningene i liten grad gir kommunene insitamenter (påskudd, motivasjon) til å ettergå de ventet vanskeligste sakene, er en utfordring for forvaltningen, eller er dette noe som kommunene etter din oppfatning takler på en tilfredsstillende måte? Tror du det er mange alvorlige feil som aldri blir avdekket?*
2. *Burde systemet i større grad innrettes slik at det « lønner seg» for kommunene å ta tak i krevende saker? Har du i så fall forslag til hvordan dette burde løses? (burde det settes av skjønnsmidler til slike formål?)Gulrot / pisk?*
3. *Har du andre kommentarer knyttet til tekst c) ?*

*-Eller andre ting du ønsker å si til sentral landbruksforvaltning vedrørende forvaltning og kontroll av statlige tilskudd? -Har du kommentarer til Departementets utsagn som er gjengitt på side 2?*

|  |
| --- |
| 1. **Om regelverksforbedringer.** |

1. *Kan du se måter tilskuddsregelverket ( forskriftene, rundskrivene) for de ulike ordningene kan forbedres på, slik at det blir enklere å fortolke, kontrollere/ forvalte? Hva mener du om reaksjonsnivået ved funn av feil for «din» ordning?*

**Del 2 Generelle spørsmål om framtidig oppgaveportefølje for landbrukskontorene, arbeidsmåter og samarbeidsmåter.**

***v/ Eli Blakstad, fornyingspådriver ved samordning og beredskapsstaben.***

Fylkesmannen er regjeringens representant i fylket. Regjeringen har varslet store omlegginger både med hensyn til landbrukspolitikk og kommunestruktur. Fylkesmannen mener derfor det er aktuelt å stille følgende spørsmål direkte til dere i landbruksforvaltningen i kommunene:

1. *Hvilke oppgaver mener du et kommunalt landbrukskontor skal ha?*
2. *Hvor mange ansatte bør det minimum være ved et landbrukskontor?*
3. *Hvilke oppgaver kan eventuelt tas fra stat/FM og legges til kommunene?*
4. *Hvilke oppgaver kan tas fra kommunalt nivå og flyttes til stat / rådgivningstjeneste?*
5. *Hvilke oppgaver kunne eventuelt enkeltkontorer løst på vegne av flere kommuner?*
6. *Regjeringen har bebudet en kommunereform som forventes å medføre sammenslåing av kommuner. Hvilke* ***utfordringe****r ser du for deg at en aktuell kommunesammenslåing vil kunne medføre for ditt landbrukskontor ?*
7. *Har du forslag til forenklinger ved ditt landbrukskontor? Har dere kjente tidstyver som burde fjernes?*

Ta kontakt med Hilde Jorunn Hoven på e-post fmophjh@fylkesmannen, dersom noe er uklart eller du vil melde om feil.